

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO AGUSTÍN FRANCISCO DE ASÍS BASAVE BENÍTEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Argumentos

La partidocracia es el gobierno en el que los partidos políticos, más que intermediarios, son soberanos. Las élites partidistas se alejan de los segmentos de la sociedad cuyas voces dicen expresar y se asignan a sí mismas un papel decisorio que a menudo ignora al verdadero depositario de la soberanía, que es el pueblo. Es una tendencia intrínseca a la crisis de la democracia representativa cuyas causas pueden encontrarse en la “ley de hierro de la oligarquía” que Michels desarrolló hace un siglo y que en México se manifiesta cada vez con más fuerza, ahora con los “partidos cartel” de los que hablan Katz y Mair. La disociación entre partidos y sociedad y el concomitante descrédito de los políticos generan una creciente desconfianza de la ciudadanía hacia la cosa pública y son la causa de la actual crisis de la democracia representativa.

El rechazo a la partidocracia en México -yo le llamo “partidoclasia”- hace que una irritada opinión pública deturpa cotidianamente a estas instituciones políticas. Las dos principales irritaciones son de quienes no se sienten representados por ningún partido y los rechazan a todos y de quienes quieren un nuevo sistema político o partidista. Esa combinación de búsqueda de representatividad y reformismo ha tenido como resultado una serie de manifestaciones de inconformidad que se han expresado por lo menos en los últimos tres procesos electorales y que, en su mayoría, coinciden en la idea de anular el voto. Su lógica -con la cual se puede o no estar de acuerdo- es válida en el marco de nuestra democracia por tres razones:

- 1) El voto es la expresión de la soberanía popular.
- 2) La percepción de una parte de la sociedad es que ningún partido la representa.
- 3) Existe la voluntad de mostrar a los partidos esa decepción mediante el no voto.

Pero aquellas personas que hoy deciden anular su voto para manifestar su inconformidad con todos los partidos se enfrentan a dos circunstancias que nulifican su decisión. La primera es que los votos nulos son contados indistintamente, tanto si derivan de un error del elector respecto al empleo adecuado de la boleta electoral, como si son una intención explícita de manifestar su inconformidad hacia todas las opciones políticas. En México, nuestra legislación electoral vigente no distingue entre el incumplimiento del mandato cívico contenido en el Artículo 35 de la Constitución, la falla o error técnico al momento de marcar la boleta y el cumplimiento cabal de dicho mandato constitucional expresado en abstención activa.

Los votos nulos, pues, no tienen impacto en el comportamiento político de los partidos o de los candidatos. El problema aquí es que nuestro sistema electoral no es absoluto sino relativo –se basa en los porcentajes de votación y no en la cantidad de votos– y no penaliza el abstencionismo. Un ejemplo numérico: si en un distrito hubiera 400,000 votantes registrados y 399,994 anularan su sufragio pero tres votaran por el partido X, dos por el Y y uno por el Z, el candidato del partido X sería diputado con todas las de la ley y cada uno de los partidos abonaría a la misma cantidad de diputaciones plurinominales y acabaría recibiendo el mismo dinero en prerrogativas que si el

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015

resultado hubiera sido 250,000 votos para el X, 133,333 para el Y, 16,666 para el Z y un voto nulo. Nada hay en nuestro marco jurídico actual que supedite la validez de la elección a un nivel mínimo de participación o que les quite a los partidos representación o recursos por una baja afluencia de electores.

Cuando existe certeza en la expresión de voluntad manifestada en el voto nulo, pero no se reconoce o reconociéndole no se le otorga efecto jurídico, se ignora una expresión política de disenso e inconformidad cuyo efecto natural bien podría ser el abstencionismo o la renuncia a seguir participando de una vez por todas en la vía democrática. Esta deserción podría manifestarse en su variante de simplemente no salir a votar, o en la de vender/rentar el derecho a sufragar a cambio de prebendas o, peor aún, en la de optar por la vía de la protesta violenta. En ese sentido, vale la pena preguntarnos bajo qué parámetros se puede dejar de reconocer la anulación deliberada del sufragio, que esta iniciativa denomina voto blanco, como expresión política. Cuando el elector participe manifestando con claridad su rechazo a la totalidad de la oferta política no se le debe ignorar y se les debe pasar factura a los responsables de definir una oferta política deficiente. Si se trata de reconocer inequívocamente la voluntad del elector, hay que dotar al ciudadano de la capacidad de sancionar a los partidos en su conjunto y a su instrumento de comunicación electoral -la boleta- de las características técnicas que permitan corroborarlo con certeza.

Cuando un partido político no obtiene un porcentaje mínimo de votación se le cancela el registro y por lo tanto se le retiran por completo sus derechos y prerrogativas. Pero el mensaje de inconformidad contra los partidos en su conjunto -votos nulos deliberados- no los afecta. Por eso es necesario reducir el monto del financiamiento público que reciben los partidos políticos con registro cuando éstos generan un rechazo expreso y evidente a su oferta de candidaturas mediante la contabilización de votos blancos. Si entendemos a nuestro sistema democrático como un sistema político diseñado para evitar abusos de poder, habría que llamar a cuentas no solamente a los gobernantes electos y en funciones sino también a los partidos políticos por los candidatos que presentan.

Al voto no solamente se le debe proteger de obstáculos para que su ejercicio sea pleno en cuanto a la forma sino también de obstáculos en cuanto al fondo -el sentido del voto- para que la manifestación que justifica su existencia misma sea retrato fiel de la expresión política que pretende comunicar. Al ciudadano se le está constriñendo en su ejercicio del voto cuando se le obliga, para que su voluntad tenga repercusiones concretas, reales, a refrendar algo de lo que le ofrecen sin la posibilidad de reclamar de manera directa y expresa la calidad de la oferta misma.

Se podría contrargumentar que, si las dirigencias de los partidos fueran altamente sensibles a la opinión pública, entenderían el voto nulo como una señal para generar sus propios correctivos. Pero existen suficientes evidencias de que un considerable margen de abstencionismo electoral o de voto nulo no ha logrado corregir el problema. La anulación del sufragio, por sí misma, no ha generado mayor presión política. Y estoy persuadido de que a esos dirigentes a quienes no les preocupan los sufragios anulados se preocuparían si ven reducido su financiamiento público.

Esta reforma, por sí sola, es insuficiente para modificar las inercias existentes en la partidocracia. Pero sumada a una sociedad participativa y vigilante, a un electorado de buena memoria capaz de dejar de votar por cualquiera que defienda el statu quo o presente candidatos impresentables, puede generar los incentivos que propicien una nueva relación entre partidos políticos y ciudadanía y contrarresten la crisis de la democracia representativa.

Fundamento legal

Por lo expuesto, el suscrito, diputado Agustín F. Basave Benítez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6 numeral 1, fracción I 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta H. Soberanía, la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el cual se reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Proyecto de

Decreto por el cual se reforma el inciso A de la fracción segunda del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el inciso a de la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

...

I. ...

II. ...

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, **multiplicando por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, la cantidad que resulte de restarle al número de ciudadanos inscritos en el listado nominal, utilizado en la elección de que se trate, el número total de votos blancos emitidos durante la elección de diputados inmediata anterior.** El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) ...

c) ...

...

...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

Artículo Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2015.

Diputado Agustín Basave Benítez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4O. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA GLORIA HIMELDA FÉLIX NIEBLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, Gloria Himelda Félix Niebla, integrante del Grupo Parlamentario del Partido revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona un párrafo octavo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de consagrar constitucionalmente el derecho a la seguridad social, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

La seguridad social es un derecho humano establecido en la Declaración de Filadelfia de 1944 de la Organización Internacional del Trabajo; en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; en el Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de 1966; y en el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1983.

La Organización Internacional del Trabajo define *seguridad social* como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez, muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.

La seguridad social tiene gran relevancia en todos los países, en virtud de que es un instrumento de justicia e inclusión, que incide de manera directa en el bienestar y mejoramiento en la calidad de vida de la población, pero también porque contribuye significativamente al desarrollo económico sostenible, al estimular la productividad y fortalecer los mercados laborales.

En el caso de México, las instituciones de seguridad social comenzaron a operar a mediados del siglo XX, con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943 y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959.

El sistema de seguridad social del país se fortaleció en 1976 con la creación del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, cuyos antecedentes se remontan a la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, establecida en 1925.

Durante mucho tiempo, la seguridad social en México mantuvo una relación directa y estrecha con la condición laboral de las personas. La cobertura de la protección social, se limitaba a quienes poseían un empleo formal.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015

Este modelo comenzó a cambiar entre 2001 y 2004, con la creación del Seguro Popular de Salud, cuyo objetivo ha sido brindar atención médica a las personas que no están afiliadas a instituciones de seguridad social.

El presidente de la República, licenciado Enrique Peña Nieto, y su gobierno han manifestado un compromiso permanente, firme y decidido con la seguridad social de los mexicanos.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se establece como un objetivo ampliar el acceso a la seguridad social. Para ello se han impulsado esquemas de protección no contributivos, como la pensión para adultos mayores y el seguro de vida para madres jefas de familia.

En la presente administración federal, el programa 70 y Más se convirtió en Programa de Pensión para Adultos Mayores. En este caso se redujo de 70 a 65 años la edad de los beneficiarios y se elevó de 500 a 580 pesos mensuales el monto del apoyo.

A junio de 2015, este programa atendía a 5.5 millones de adultos mayores, lo que representa una cobertura de 85 por ciento de la población potencial.

Respecto al seguro de vida para madres jefas de familia, en el tercer Informe de Gobierno el presidente de la República dio a conocer que actualmente brinda protección a los hijos de 5.7 millones de mujeres de todas las entidades federativas.

Como parte de su compromiso con la seguridad social, el presidente Enrique Peña Nieto presentó una iniciativa para crear la ley de pensión universal, así como una propuesta de reformas de diversos ordenamientos para establecer el seguro de desempleo, las cuales fueron aprobadas por la Cámara de Diputados en marzo de 2014, y turnadas para su discusión al Senado de la República.

Pese a todos los esfuerzos desplegados por el Estado mexicano, sectores muy amplios de la población continúan sin tener acceso pleno a la seguridad social, lo que limita su capacidad para hacer frente a los riesgos de la vida.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) señala en el *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2014*: “El acceso a la seguridad Social representa el derecho social más rezagado dentro de los incluidos en la medición de la pobreza”.

De acuerdo con este informe del Coneval, en 2012 de la población del país 61.2 por ciento presentaba carencia por acceso a la seguridad social.

La Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2013, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), consigna que de los 118 millones 583 mil 412 habitantes del país, 91 millones 540 mil 602 (78 por ciento) estaban afiliados a alguna institución de seguridad social, mientras que 26 millones 960 mil 893 (22 por ciento) no contaban con protección.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015

De la población afiliada a 2013, 45 por ciento lo estaba en el IMSS, 8 en el ISSSTE y 47 en el Seguro Popular.

La Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social de 2013, del Inegi, establece que, de una población económicamente activa de 52 millones 537 mil 721 personas, estaban afiliadas a alguna institución de seguridad social 38 millones 984 mil 113 (74 por ciento), mientras que 13 millones 520 mil 335 (26) no contaban con protección.

De la población económicamente activa afiliada a 2013, 51 por ciento estaba afiliado al IMSS, 40 al Seguro Popular y 9 al ISSSTE.

Todos estos datos revelan el enorme reto aún tiene el país en materia de seguridad social, un ámbito en el que sin duda se requieren acciones transformadoras múltiples, en el plano institucional, de la política pública, financiamiento y normatividad.

La seguridad social se consagra y regula en diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ejemplo, el 4o. establece que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud”. Asimismo, el 123 fija en la fracción XI las bases mínimas para la organización de la seguridad social.

Sin duda, éstos son avances muy importantes. Sin embargo, la seguridad social en el país sigue concibiéndose, en parte, como un derecho laboral, acotado a los trabajadores que cuentan con empleo formal.

En virtud de lo anterior, es indispensable una reforma de la Carta Magna para consagrar la seguridad social como un derecho humano fundamental de todos los mexicanos.

Se requiere también que en el texto constitucional se establezcan las bases mínimas de la seguridad social, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.

Por lo expuesto y fundado someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo octavo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un párrafo octavo, recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

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

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

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

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

Toda persona tiene derecho a la seguridad social, que cubrirá asistencia médica y prestaciones en caso de enfermedad y desempleo, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, maternidad, invalidez, vejez y muerte.

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes de la materia.

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 27 de octubre de 2015.

Diputada Gloria Himelda Félix Niebla (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ARTURO SANTANA ALFARO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

Es importante que se destruya la ficha señalética una vez que se decrete libertad por falta de pruebas o absuelto en sentencia, ya que actualmente este no se hace en perjuicio de la persona absuelta.

Argumento que lo sustenta

Son por todos conocidos los sucesos que en fechas recientes han causado indignación en la ciudadanía, donde un joven considerado como de excelencia académica, al regresar de un viaje por Sudamérica, fue detenido en el aeropuerto internacional de la Ciudad de México por las autoridades federales en virtud que dentro de su equipaje se hallaron sustancias psicotrópicas en elevadas cantidades que hacían suponer que los enervantes serían distribuidos para su consumo; esto es, se habló de tráfico de drogas.

Por tanto, en uso de las facultades conferidas en las leyes respectivas, se le inició un proceso penal sin que dicho ciudadano fuera responsable del delito que se le imputaba. Por lo anterior, **y con apoyo en lo dispuesto en el artículo 165 del Código Federal de Procedimientos Penales se le identificó administrativamente por la denominada “ficha señalética”,** documento de grotesca existencia, pues marca para toda la vida a los individuos que tienen la desgracia de haber estado sujetos a proceso sin haber cometido un delito; esto es, la ficha señalética sirve para identificar a las personas sujetas a proceso, hayan cometido un delito o no hayan participado en el hecho delictivo, **pero quedará en los archivos hasta en tanto no se decrete su destrucción,** pues el artículo 165 Bis de la ley procesal penal señala la obligación de cancelar el documento, pero no su destrucción, por lo que el documento permanecerá ahí hasta que no se decrete su destrucción.

Hago referencia a esto pues a partir de la reforma constitucional de 2011, los derechos humanos de las personas deberán ser respetados y el Estado debe garantizar el respeto de esos derechos, como señala el tercer párrafo del artículo 1o.:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En esa virtud, los derechos humanos como el derecho a la dignidad humana deben ser respetados irrestrictamente por las autoridades, sin embargo, notamos que la protección es incompleta pues no se aplica a cabalidad la presunción de inocencia que menciona el artículo 20 constitucional, pues una vez detenido el inculpado y para efectos de control administrativo, se abre la mencionada ficha señalética y ese documento sirve precisamente para identificar a los procesados, a lo que no debemos oponernos; sin embargo, al ser liberados por sentencia absolutoria o por falta de elementos para ser procesado, **la ficha será cancelada, pero no destruida, por lo que el documento**

continúa en la base de datos de la autoridad penitenciaria suponiendo que el inculpado carga sobre sí los resquicios de una imputación no probada que lo hace libre de toda culpabilidad, por lo que la dignidad en su persona ha sido menoscabada y continúa siéndolo pues **permanece “fichado”**, y no sólo eso, sus derechos fundamentales como la seguridad jurídica y el derecho a la privacidad son pisoteados debido a la falta de sensibilidad de la autoridad.

Al respecto, el artículo 165 del Código Federal de Procedimientos Penales establece:

Artículo 165. Dictado el auto de formal prisión o el de sujeción a proceso se identificará al procesado por el sistema adoptado administrativamente. En todo caso se comunicarán a las oficinas de identificación las resoluciones que pongan fin al proceso y que hayan causado ejecutoria, para que se hagan las anotaciones correspondientes.

Las constancias de antecedentes penales y los documentos o fichas en que conste la identificación de individuos indiciados o inculcados con motivo de cualquier averiguación o proceso penal, sólo se proporcionarán por las oficinas respectivas cuando lo requiera una autoridad competente, fundando y motivando su requerimiento, o cuando se solicite por ser necesarias para ejercitar un derecho o cumplir un deber legalmente previstos.

Del numeral en cita se desprende que la ficha señalética será elaborada una vez que el inculpado esté sujeto a proceso o se le dicte auto de formal prisión, sin embargo, **desde el momento en que se inicia la averiguación previa, y una vez que el Ministerio Público propone la consignación del inculpado, la autoridad ministerial elabora la ficha señalética y la acompaña a la consignación**, con lo que el calvario por el que transita el reo comienza con esa indigna identificación, pues aún no se encuentra sujeto a proceso; es más, la presunción de inocencia ha sido vulnerada pues el Ministerio Público lo encuentra culpable a priori y lo identifica sin conocer siquiera si será sentenciado o será absuelto; indigna que a los procesados se les marque de esa manera sin conocerse a ciencia cierta su culpabilidad.

Por lo anterior, sostengo que las autoridades ministeriales incurren en violaciones a la constitución y a las leyes adjuntas pues el único facultado para liberar la orden de elaboración de la ficha señalética lo es el órgano jurisdiccional, una vez que el inculpado queda sujeto a proceso o se ha liberado en su contra auto de formal prisión. **Pero no sólo eso, también son transgredidos los derechos humanos de las personas que son sometidas o han sido sometidas a un proceso penal y resultan absueltos o son dejados en libertad al habersele dictado auto de libertad por falta de pruebas, pues los antecedentes contenidos en la ficha señalética serán conservados.**

En tal virtud, como diputado del Partido de la Revolución Democrática, sostengo que la transgresión a los derechos humanos de los inculcados que resultan absueltos o son liberados por falta de pruebas, continuará al conservarse el registro de la ficha señalética, hasta en tanto no se reglamente no sólo la cancelación del documento, sino que deberá reglamentarse su destrucción.

Al respecto, en la página web travesiametodologica.blogspot.com, el ciudadano Roberto Gómez Ortega realiza una crítica puntual a la problemática que señalo, pues dedica las siguientes líneas:

... La identificación administrativa o ficha señalética, si bien es un acto de naturaleza administrativa, que no constituye una pena, porque no se decreta en la sentencia, aun cuando se absuelva al inculpado o se reconozca la inocencia de una persona, **sí afecta la honra y la fama pública de quienes en estos supuestos se encuentren**, por el efecto estigmatizante que aquélla

les produce, y cuya secuela trasciende negativamente en su esfera jurídica con relación a los demás miembros de la sociedad. Esta circunstancia, por ende, restringe su capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones y les impide y limita desenvolverse con normalidad en su vida gregaria, merced a la desconfianza o al recelo que se tendrá a su persona. Es cierto que esta identificación es una medida administrativa que solamente puede ser emitida por una autoridad judicial; que sirve para aportar al juez de la causa y de futuros procesos, los elementos que complementen su labor al individualizar la pena; pero también lo es, que, cuando no se acredite la responsabilidad penal del inculcado una vez concluido un proceso con sentencia ejecutoria, o se reconozca la inocencia de una persona, esa identificación administrativa deba quedar latente ante el peligro que pudiere representar el mal uso que de ella se llegara a realizar...

En efecto, de conformidad con el artículo 165 Bis del Código de Procedimientos Penales, el juzgador, de oficio y sin mayor trámite ordenará la cancelación del documento de identificación administrativa, debiendo dejar constancia en el expediente; por tanto, el juzgador de la causa penal se encuentra autorizado para ordenar la cancelación de la identificación administrativa, pero no valida la orden de llevar a cabo la destrucción del documento.

Peor aún, **no existe ordenamiento que obligue a destruir o devolver la referida identificación**, lo que vulnera los derechos fundamentales de los ciudadanos a quienes se ha abierto un expediente deshonroso.

Nuestro máximo tribunal ya se ha manifestado al respecto, pues sostiene los criterios que a continuación se citan:

Tesis: 1a./J. 14/94 Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Octava época 206107 1 de 1 Primera Sala Número 78, junio de 1994 Página 26 Jurisprudencia (penal, común) **Identificación administrativa del procesado. Procedencia de la suspensión provisional.**

En aquellos casos en que se combaten en la vía del amparo indirecto tanto el auto de formal prisión o el de sujeción a proceso, como la identificación administrativa del imputado, es procedente otorgar la suspensión provisional de este último acto, pues ese mandato de identificación, por cuanto a que tiene su fundamento en la formal prisión, combatido en el mismo juicio de garantías, es menester que primero se examine la legalidad de éste y luego de estimarse constitucional esa resolución, deberán tenerse como legales también sus consecuencias, entre ellas la identificación administrativa reclamada; **además de que de recabarse la ficha señalética, antes de resolverse tal situación jurídica en definitiva, se provocarían al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación, puesto que quedarían registradas esos datos en los archivos respectivos con o sin las anotaciones de libertad que se hicieran.**

Tesis: IX.2o.1 P Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena época 204265 23 de 23 Tribunales colegiados de circuito Tomo II, septiembre de 1995 Página 558 tesis aislada (penal)

Fichas señaléticas, destrucción. En ejecución de un fallo de amparo comprende tanto su registro como cualquier documento o evidencia.

Si mediante la ejecutoria de amparo se concedió al quejoso el amparo y protección de la Justicia Federal porque "... la formación de la ficha de identificación administrativa del quejoso, resulta transgresora de las garantías de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales..." por haber sido obtenida ilegalmente por las autoridades responsables y se

ordenó que para el efecto de restituir al quejoso en el goce de las garantías individuales violadas se “... destruyera la precitada ficha administrativa...”, **debe concluirse que para considerar que se da cabal cumplimiento a esa ejecutoria, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 80 de la Ley de Amparo, tiene necesariamente que quedar destruido no sólo el registro de la ficha señalética, sino también el propio documento en el que consta la misma, las copias simples o certificadas que se hayan obtenido de tal ficha señalética e inclusive cualquier evidencia**, puesto que, en su caso, lo único que quedará será constancia de que existió el registro de la aludida ficha señalética y de que ese registro fue destruido con motivo de la concesión del amparo.

Por tal motivo, y en aras de respetar la seguridad jurídica de los ciudadanos, su dignidad, sus derechos fundamentales, esto es, a efecto de que los ciudadanos no sean satanizados por haber sido identificados mediante una ficha señalética y después haber sido absueltos sin responsabilidad penal por no haber cometido delito alguno, propongo a este Congreso la adición de la fracción X del Apartado B del artículo 20 constitucional, a efecto de que sea un derecho de toda persona imputada por algún delito que una vez obtenida su libertad por falta de pruebas o bien obtenga sentencia absolutoria, la multicitada ficha señalética sea destruida, así como toda constancia que suponga su existencia, como pueden ser las copias simples, copias certificadas o cualquier resquicio que haga suponer la existencia de un documento que debe identificar al reo, pero sólo al reo y que debe subsistir una vez que ha sido condenado a purgar una pena derivado de la comisión de un delito, pero eso no debe ser extensivo a todos los ciudadanos que, reitero, no puede continuar subsistiendo la ficha señalética para los ciudadanos que son declarados absueltos por la comisión del delito que se les imputa, y así protegeremos los derechos humanos de los individuos que dan vida a esta nación y entonces estaremos cumpliendo a cabalidad la imposición que al respecto señala el artículo 1o. constitucional.

Fundamento legal

El que suscribe, Arturo Santana Alfaro, diputado federal del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente

Denominación del proyecto de decreto

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción X del Apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ordenamiento por modificar

Se reforma el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Texto normativo propuesto y artículos transitorios

Artículo Primero. Se **modifica** el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el que se adiciona una fracción décima a su Apartado B, para quedar de la siguiente manera:

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de
2015**

Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. ...

B. De los derechos de toda persona imputada:

X. Una vez que sea declarado absuelto por sentencia ejecutoriada o que se decrete su libertad por falta de elementos para ser procesado, a que se destruya su ficha de identificación administrativa, así como toda constancia que suponga su existencia, como puede ser las copias simples, copias certificadas o cualquier resquicio que haga suponer su existencia.

Transitorio

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

Palacio Legislativo, a 27 de octubre de 2015.

Diputado Arturo Santana Alfaro (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OMAR ORTEGA ÁLVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del Problema

Los servidores públicos de alto nivel, los representantes populares, los titulares de los órganos autónomos, así como los ministros y magistrados, gozan del privilegio exclusivo de la inmunidad constitucional que les permite evitar el ejercicio de la acción penal cuando exista un proceso abierto en su contra. Pese a que la Constitución Política establece un mecanismo para retirar la inmunidad y con ello permitir que el servidor público inculcado pueda ser juzgado, este mecanismo es tan largo y tortuoso que en los hechos funciona como un obstáculo para la acción de la justicia. Además, la definición en torno a la pertinencia de juzgar o no a un funcionario inculcado, depende de una resolución política perversa que ha servido como un instrumento de linchamiento en contra de los servidores públicos incómodos.

La Cámara de Diputados en su función de Jurado de Procedencia, lleva a cabo un juicio sumario y emite una sentencia condenatoria en contra del funcionario en cuestión aún antes de que la autoridad competente haya resuelto si el inculcado es responsable o inocente de los actos que se le imputan.

La inmunidad constitucional fue originalmente concebida para salvaguardar los actos de los servidores públicos y para protegerlos de acusaciones sin fundamento, la inmunidad estaba concebida como un instrumento protector que les garantizara asumir su responsabilidad sin temor a las represalias que pudieran derivar de las decisiones vinculadas con actos que afectan intereses privados.

Lamentablemente la inmunidad de los servidores públicos se ha pervertido al grado que se ostenta como un permiso para delinquir y un derecho exclusivo para no ser juzgado.

La acción de la Justicia no debe estar determinada por una decisión política, ninguna persona debe gozar de una prerrogativa especial para cometer actos ilícitos y no ser juzgado. Por eso proponemos que los servidores públicos que sean acusados por cometer delitos del orden penal, enfrenten su proceso en libertad y sin necesidad de abandonar sus cargos y que sea hasta el momento en el que la autoridad judicial emita sentencia condenatoria, cuando el servidor público esté obligado a retirarse del cargo y ponerse a disposición de las autoridades competentes que lo requieran sin tener que transitar por ningún acuerdo político de por medio que le permita evadir la justicia.

Argumentos

En la LXI Legislatura, la Cámara de Senadores fungió como cámara de origen en la aprobación del dictamen con proyecto de decreto que contiene la reforma constitucional en materia de inmunidad constitucional.

En el decreto se estableció que los servidores públicos a los que hace referencia el artículo 111 de la Constitución, no pueden ser privados de su libertad y que cuando se fundamente la presunta responsabilidad penal por parte de los servidores públicos y el juez decretara el auto de vinculación

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015

a proceso penal, éste presentaría una solicitud a la Cámara de Diputados para el retiro de la inmunidad del servidor público.

En esa propuesta, se suprimió el requisito de la declaratoria de procedencia y se dispuso que bastaba con la aprobación del pleno de la Cámara de Diputados para poder retirar la inmunidad al servidor público en cuestión. En caso de que el pleno de la Cámara votara en contra de la solicitud del juez, el servidor público podía mantener su inmunidad y enfrentaría su proceso una vez concluido su encargo.

El dictamen aprobado por los senadores también incluyó un recurso para que los servidores públicos tuvieran la opción de acudir a la Suprema Corte de Justicia para que ésta resolviera sobre su vinculación a proceso. Así mismo, aprobaron el procedimiento para que las dos cámaras del Congreso participaran en un procedimiento para el retiro de la inmunidad constitucional del presidente de la República.

Finalmente, el dictamen aprobado por los senadores incluyó un procedimiento en el que se prevé la participación de la Cámara de Diputados y de los Congresos Locales en la resolución del retiro de la inmunidad de los servidores públicos de las entidades federativas. En estos casos, la Cámara de Diputados es responsable de resolver sobre la solicitud del juez y posteriormente la envía a los congresos locales para que éstos definan en última instancia.

Este dictamen fue recibido en la Cámara de Diputados en diciembre de 2011 y se mantuvo rezagado durante más de dos años. Fue hasta febrero de 2013, cuando el pleno de la Cámara finalmente lo desahogó, sin embargo modificó partes esenciales del decreto que vulneraron el acuerdo político que lo respaldaba y la reforma naufragó.

Dentro de las modificaciones que los diputados hicieron a la Minuta, destacan la supresión del procedimiento para retirarle la inmunidad constitucional al presidente de la República, también eliminaron la posibilidad de que los servidores públicos recurrieran ante la Suprema Corte de Justicia; suprimieron la participación de la Cámara de Diputados en la definición sobre la procedencia de vinculación a proceso; y finalmente llama la atención la propuesta que prevé que la separación del cargo de los servidores públicos procede cuando se dicte sentencia condenatoria y que la sanción impuesta haga incompatible el ejercicio del cargo en términos de las fracciones III y IV del artículo 38 de la Constitución que a la letra dice:

Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. y II. ...

III. Durante la extinción de una pena corporal;

IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes...”

El dictamen a la minuta en materia de inmunidad constitucional, si bien tiene el defecto de haber eliminado aspectos progresistas, también incorporó nuevos conceptos que sin duda enriquecen la reforma y que por lo tanto no deben desdeñarse.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015

La LXIII Legislatura tiene la cualidad de contar con una nueva conformación política de diputados y existe la expectativa de que tendrán una visión de Estado y una mayor altura de miras que les permitirá recuperar las disposiciones progresistas que los diputados de la legislatura pasada suprimieron del texto original de la Minuta que aprobaron los senadores.

Esta Legislatura tiene la oportunidad de ser ecléctica y de rescatar las mejores ideas que se discutieron en las legislaturas pasadas pero sobre todo, tiene la posibilidad de recuperar una reforma que literalmente se encuentra congelada en la Cámara de Senadores desde hace dos años y medio.

Con la nueva conformación de fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados debemos rescatar la idea de retirar la inmunidad del presidente de la República y establecer un nuevo procedimiento que sea congruente con las nuevas disposiciones constitucionales aprobadas recientemente.

La investidura presidencial obliga a tener una conducta que sea ejemplo para todos los mexicanos, ya que se trata de la persona que tiene la mayor responsabilidad y el mayor compromiso con el país. Consideramos que ningún ciudadano debe gozar de un permiso para delinquir, mucho menos la persona que tiene la responsabilidad máxima de conducir al país.

En esta iniciativa se propone establecer un procedimiento para que el retiro de la inmunidad del presidente sea ejercido solamente por el Congreso de la Unión, instaurado en un Congreso Revocatorio, cuya resolución solo será válida con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes. También se contemplan el procedimiento de sustitución del presidente en caso de que el Congreso le retire la inmunidad constitucional.

Se contempla también la garantía de la inmunidad constitucional de los servidores públicos tanto a nivel federal como local, que permitirá salvaguardar los actos derivados de sus responsabilidades, así como protegerlos de las probables acusaciones sin fundamento motivadas por vendettas de particulares que se sientan afectados en sus intereses.

En esta propuesta se otorga el privilegio para que los servidores públicos en funciones no sean objeto de privación de la libertad, ni de medidas cautelares, sin embargo deberán responder ante las acusaciones de índole penal que se les imputen y podrán defenderse en libertad pero si como consecuencia del proceso penal, el juez de la causa dicta sentencia condenatoria en primera instancia, el servidor público deberá separarse inmediatamente de su cargo y ponerse a disposición de las autoridades, a fin de no obstruir la acción de la justicia.

Con el objeto de ilustrar los cambios que planteo en esta iniciativa y de contrastarla con el texto constitucional vigente, así como con los dictámenes que se aprobaron en las legislaturas pasadas, muestro el siguiente cuadro comparativo:*



Fundamento legal

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

Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de los artículos 61, 74, 84, 86, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con objeto de establecer el procedimiento para retirar la inmunidad constitucional del presidente de la República, así como acotar la inmunidad de los servidores públicos.

Artículo Primero. Se reforma el segundo párrafo del artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 61. (...)

El presidente de cada Cámara velará por el respeto a la **inmunidad** constitucional de **quienes integran** la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Artículo Segundo. Se deroga el primer párrafo de la fracción V del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 74. (...)

I. a IV. (...)

V. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

VI. a VIII. (...)

Artículo Tercero. Se reforma el primer párrafo, tercer párrafo y quinto párrafo del artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 84. En los supuestos de falta absoluta o de retiro de la **inmunidad** del presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso no será aplicable lo establecido en las fracciones II, III y VI del artículo 82 de esta constitución.

(...)

Cuando los supuestos de retiro de inmunidad o de falta absoluta del presidente se susciten durante los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en colegio electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

(...)

Cuando los supuestos de retiro de inmunidad o de falta absoluta del presidente se susciten en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período, siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

(...)

Artículo Cuarto. Se reforma el artículo 86 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 86. El cargo de presidente de la República sólo **será revocado cuando el Congreso de la Unión le retire la inmunidad constitucional por causas graves.**

Artículo Quinto. Se reforman los párrafos primero y quinto; se **adiciona** un párrafo sexto y se recorren los subsecuentes párrafos; se **derogan** los párrafos segundo y tercero, así como los párrafos sexto, séptimo y octavo del texto vigente del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 111. Los **diputados** y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el fiscal general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, **gozan de inmunidad constitucional con el objeto de salvaguardar los actos derivados de sus responsabilidades y protegerlos de acusaciones infundadas. Por lo tanto, durante este tiempo, no podrán ser privados de su libertad ni serán objeto de medidas cautelares como el arraigo. No obstante, podrán ser sometidos a proceso por acusaciones de índole penal y será hasta que el juez dicte sentencia condenatoria de primera instancia, cuando los servidores públicos deberán separarse de su encargo y quedarán a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.**

(Párrafo Segundo. Se deroga)

(Párrafo Tercero. Se deroga)

Por lo que toca al presidente de la República, sólo el **Congreso de la Unión podrá retirar la inmunidad por causas graves. En este supuesto, los legisladores de cada Cámara, se constituirán en un Congreso Revocatorio y aprobarán por mayoría calificada de quienes lo integran, el retiro de la inmunidad del presidente.**

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Congreso Revocatorio y resuelva sobre el retiro de la inmunidad.

Los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, gozarán de inmunidad constitucional y por lo tanto no

podrán ser privados de su libertad ni serán objeto de medidas cautelares durante el tiempo de su encargo. No obstante, podrán ser sometidos a proceso penal y será hasta el momento en el que el juez dicte sentencia condenatoria de primera instancia cuando se separarán del cargo y quedarán a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

(Párrafo sexto del texto vigente. Se deroga)

(Párrafo séptimo del texto vigente. Se deroga)

(Párrafo octavo del texto vigente. Se deroga)

(...)

(...)

Artículo Sexto. Se reforma el párrafo primero y se **deroga** el segundo párrafo del artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 112. Los servidores públicos a los que hace referencia el primer párrafo del artículo 111 que sean procesados por delitos penales durante el tiempo de su encargo, enfrentarán su proceso sin que haya necesidad de separarse de su cargo. Sin embargo, si derivado de dicho proceso el juez dicta sentencia condenatoria de primera instancia, deberán separarse de su cargo de manera inmediata y ponerse a disposición de las autoridades.

(Párrafo Segundo. Se deroga)

Transitorios

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

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2015.

Diputado Omar Ortega Álvarez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 108 Y 110 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JULIO SALDAÑA MORÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La corrupción es un problema de gran importancia, no sólo implica la desviación y/o apropiación de recursos públicos que la sociedad confía al Estado y a los servidores encargados de su administración, la corrupción es también expresión del trastocamiento de los fines del Estado mismo, es anteponer el interés particular al interés general en detrimento de la comunidad.

México aspira a ser un estado democrático, en la democracia todos los ciudadanos, gobernantes y gobernados, deben estar sujetos a la ley, la existencia de excepciones niega la igualdad de todos frente a la ley, carácter mismo de la democracia.

Argumentos

Un estado democrático requiere de instituciones fuertes.

La fortaleza de las instituciones democráticas proviene de un marco normativo de aplicación general que se sustraiga de la discrecionalidad en su aplicación. La ley como define Aristóteles es razón desprovista de pasión.

Para que la convivencia política sea posible, los ciudadanos todos deben someterse a lo que disponga la ley, pero más observantes de la ley deben de ser los ciudadanos que detentan las magistraturas y las responsabilidades de Estado.

México está en camino de construir la democracia, hay mucho camino por recorrer, hay muchas resistencias y obstáculos, la Presidencia de la República debe de ser una institución democrática, no un espacio de excepción a la norma. La persona que detente el honroso encargo de presidente de la República es depositario de la confianza de los ciudadanos y tiene la enorme responsabilidad de conducir y de administrar los asuntos y recursos públicos con honestidad y con transparencia.

El presidente de la República es a la vez jefe de Estado y de gobierno, pero al mismo tiempo es servidor público, su conducta en la cúspide de la pirámide de la administración pública debe permear de ejemplo y compromiso público, debe ser guardián y garante de la integridad de los bienes del Estado y no cabeza de facción que hace de estos bienes botín.

Una presidencia al margen de la ley y de las responsabilidades debilita al Estado.

El PRD votó a favor la reforma que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, a pesar de que nuestra demanda y propuesta de incluir al presidente de la República como sujeto de responsabilidad en esta materia no fue aceptada. Entendemos que la construcción democrática requiere de aproximaciones sucesivas, requiere de sensibilidad de los actores políticos, requiere de altura de miras, de entender que la construcción de la ley va más allá de un tiempo y de una persona determinadas.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-III, martes 27 de octubre de 2015

El PRD ha presentado aquí en la Cámara de Diputados, desde siempre, planteamientos para que desde la cabeza del Estado, el titular del Ejecutivo, haya previsiones legales que no admitan espacios de discrecionalidad que puedan generar incertidumbre jurídica e impunidad que constituyan incentivos a posibles actos de corrupción.

En ese sentido, hemos propuesto en diversas oportunidades la reforma al artículo 108 constitucional, que han enfrentado la oposición de los grupos mayoritarios, que además han detentado la presidencia en diferentes ocasiones. Desde su óptica la reforma propuesta resulta algo inaceptable, inadmisibles, como si se estuviera proponiendo la destrucción del Estado porque se caerían las instituciones y se generaría ingobernabilidad si se juzgara al presidente de la República por actos de corrupción. Nada más absurdo y alejado de la realidad.

Lo que proponemos forma parte de la normalidad democrática de cualquier país democrático, que en el artículo 108, el presidente de la República pueda ser sujeto de responsabilidad por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebida de fondos y recursos federales, delitos de corrupción y delitos graves de orden común. Esto pasa en cualquier república democrática. En el artículo 110 se propone que el presidente de la República pueda ser sujeto de juicio político. Es decir, la reforma propuesta contempla las conductas genéricas y el procedimiento ya contemplado en la Constitución. Entendemos que son escenarios extremos, pero aun así deben de ser previstos y contemplados en la ley.

En la comunidad internacional hay multitud de ejemplos en los que los jefes de Estado o de gobierno han sido procesados por actos de corrupción, y las instituciones se han preservado, los protocolos y procedimientos han funcionado y la vida pública se ha fortalecido.

Han sido encontrados en actos de corrupción y han activado los procedimientos legales previstos en su legislación casos como el del presidente de Brasil, Fernando Collor de Melo, que renunció cuando el Senado inició el procedimiento para su destitución por actos de corrupción. En Argentina los procesos seguidos en contra del ex presidente Menem y del presidente de la Rúa. También en su momento el caso de Carlos Andrés Pérez, en Venezuela, que fue juzgado por malversación de fondos. Recientemente Otto Pérez Molina, de Guatemala, detenido y procesado por corrupción, todos ellos en el ámbito de países de América Latina, por no mencionar casos en países reputados como plenamente democráticos como en Francia el caso de Nicolás Sarkozy, que también fue inculcado por delitos de corrupción activa y de tráfico de influencias. Richard Nixon en Estados Unidos, Berlusconi en Italia, Sócrates en Portugal, entre muchos otros.

Así para que un Sistema Nacional Anticorrupción sea completo es necesario que contemple al presidente como sujeto de responsabilidad en conductas que puedan ser constitutivas de delitos de corrupción.

Reconocemos que en este andar de aproximaciones sucesivas ha estado presente también la sociedad civil a través de organismos como la Red por la Rendición de Cuentas, como Fundar, como México Evalúa y otros más, que han presentado propuestas puntuales y que han sido recogidas en diferentes grados y medidas.

El PRD seguirá insistiendo en la construcción de un Estado democrático, con esta iniciativa volvemos a proponer que en un espíritu de equidad e igualdad todos los servidores públicos, incluyendo al titular del Ejecutivo, estén sujetos a las normas anticorrupción y no se escuden en su

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-III, martes 27 de octubre de 2015

cargo para incrementar su fortuna personal o la de su familia a cuenta del quebranto del Estado y de la sociedad mexicana que contribuye con su trabajo y sus impuestos.

Hago un llamado a mis compañeros legisladores para que con visión de Estado y voluntad política demos otro paso hacia adelante para adecuar el diseño institucional a las exigencias y necesidades actuales para que en el futuro próximo se puedan sancionar, prevenir, disuadir, y corregir comportamientos tendientes a la corrupción.

Fundamento Legal

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto.

Denominación del Proyecto

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 108 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Texto normativo propuesto

Artículo Primero. Se reforman y adiciona el primer y segundo párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos **al presidente de la República**, a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, **será responsable por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.** Podrá ser acusado por delitos graves del orden común, **por faltas administrativas graves, por actos de corrupción, por daño patrimonial al Estado y por conflicto de intereses.**

...

...

...

Artículo Segundo. Se reforma y adiciona el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-III, martes 27 de octubre de
2015**

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político **el presidente de la República**, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el fiscal general de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

...

...

...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de octubre de 2015.

Diputado Julio Saldaña Morán (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO ALEJANDRO ARMENTA MIER, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, diputado Alejandro Armenta Mier, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el numeral 1 del artículo 14 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

En razón a los procesos de cambio político que se han producido en México desde hace más de tres décadas, se diseñó el camino hacia la transición y consolidación democrática, el cual, ha ocasionado que se realizaran diversos análisis enfocados al estudio de las instituciones y actores políticos, entre ellos el poder Legislativo¹, con motivo a su pluralidad y rol de contrapeso frente al Poder Ejecutivo.

El Poder Legislativo desempeña funciones de elaboración y modificación de leyes o decretos, control del Poder Ejecutivo y representación de la ciudadanía.² A lo largo de la historia este Poder ha tenido un proceso de reforma con la finalidad de adaptarlo a la realidad histórica que constante evoluciona.

Hoy en día el Poder Legislativo representa el pluralismo social y político, la armonización de intereses y el diseño de tendencias viables para las sociedades modernas. En la mayoría de las constituciones establecen el principio de legitimidad democrática como base en el estado de derecho,³ al establecer que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, por eso es fundamental que estén representados todos los sectores de la sociedad. El desarrollo y fortalecimiento de las democracias modernas descansa en la capacidad de sus representantes para formular e impulsar transformaciones constitucionales y legales que actualicen el entramado institucional observando en todo momento las condiciones políticas, económicas y sociales.

La democracia es esencialmente el gobierno de la gente, en este sentido sería la forma de elegir a los representantes populares. La democracia es un fin y un medio, un fin, porque persigue el ideal del gobierno de todos; es instrumento porque está compuesto por una serie de reglas y procedimientos que obedecen sustancialmente a la libertad de asociación y de expresión, así como a los derechos a votar y a competir por un cargo público, a tener acceso a la información pública, a celebrar elecciones limpias y de ser considerado en las políticas de gobierno que se correspondan con las demandas de todos los gobernados.⁴

En tanto, la democracia representativa⁵ encuentra su sustento en la expresión de los electores al expresar su voluntad en las elecciones, no obstante, la democracia representativa no está exenta de imperfecciones, ya que la expresión de la voluntad popular puede verse limitada por la escasez o

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015

existencia limitada de partidos políticos con presencia electoral, los programas políticos que éstos representan, así como por mecanismos electorales que inhiban la representación de las minorías.

Con el paso de los años el sistema político mexicano ha ido evolucionando, las reformas han dotado de equidad a las contiendas electorales ocasionando mayor certeza a los resultados que de ellas se obtienen. En efecto, los cambios políticos y la transición política permitieron a México pasar de un régimen cerrado, vertical y corporativo a una democracia electoral con participación por parte de la ciudadanía.⁶ Las sucesivas reformas políticas y electorales que se efectuaron en décadas anteriores se encaminaron a abrir la vida pública de México a la participación de partidos, y representantes distintos del partido en el gobierno, introduciendo la figura de representación proporcional, con la cual se impulsó el desarrollo de un sistema de partidos plural. Sin embargo, esas circunstancias justificadas en su momento han desaparecido ante un México plural,⁷ electoralmente competitivo y ávido de una más eficaz y legítima representación política.

El actual diseño de representación política en México ha sido resultado de un continuo proceso de modernización, a través de diversos cambios fruto de las exigencias de la ciudadanía. La reforma política de 1977 introduce el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados, con el antecedente de los diputados de partido en 1963. La fórmula de diputados de partido demostró ser insuficiente para abrir espacios representativos a la oposición, lo que motivó el establecimiento de un sistema electoral mixto con carácter hegemónico y predominante mayoritario. La composición de la Cámara de Diputados se transformó, se crearon cien diputados elegidos por el principio de representación proporcional, pasando de 300 a 400 diputados.⁸

Con la reforma de 1986, se incrementaron nuevamente el número de diputados elegidos por el principio de representación proporcional a doscientos, la cámara creció de 400 a 500 diputados. En ese momento se argumentó, la necesidad de abrir más cauces de expresión a los diversos grupos opositores.⁹ Con la reforma electoral de 1996, se introdujo el límite del número de diputados que puede tener un sólo partido: no más de 300, frente a lo que anteriormente se disponía que era de 315.¹⁰

La actual Constitución mexicana promulgada en 1917¹¹ estableció que el poder legislativo se deposita en un Congreso general, dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. La Cámara de Diputados se compondrá por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional.

En los últimos años, los parlamentos latinoamericanos han despertado interés en la ciencia política, algunos trabajos se han enfocado a la composición del número de integrantes que pertenecen a los parlamentos. En ese sentido se observa que el Congreso mexicano en cuanto a cantidad, costo, calidad y funcionalidad de sus legisladores, representa un alto costo para la democracia que aspira la sociedad mexicana, actualmente sus 628 parlamentarios, 500 diputados y 128 senadores, constituyen en términos absolutos, un Congreso con demasiados parlamentarios, superando incluso a Brasil, como a continuación se percibe en la gráfica que presenta datos respecto a México con otros países latinoamericanos, con respecto a datos de población por país.

“Comparación en la relación proporcional representante-representado en los países de América Latina”.¹²

País	N.º de legisladores	Senadores	Diputados	Población	Relación Rep.-Rep. (Absolutos)	Relación Rep.-Rep. (Relativos)
Argentina	329	72	257	41 446 000	125 975,68	0,30%
Bolivia	166	36	130	1 0671 000	64 283,13	0,60%
Brasil	594	81	513	200 362 000	337 309,76	0,17%
Chile	158	38	120	17 620 000	111 518,99	0,63%
Colombia	268	102	166	48 321 000	180 302,24	0,37%
Costa Rica	57	0	57	4 872 000	85 473,68	1,75%
Cuba	612	0	612	11 266 000	18 408,50	0,16%
Ecuador	137	0	137	15 738 000	114 875,91	0,73%
El Salvador	84	0	84	6 340 000	75 476,19	1,19%
Guatemala	158	0	158	15 468 000	97 898,73	0,63%
Haití	120	30	99	10 317 000	79 976,74	0,78%
Honduras	128	0	128	8 098 000	63 265,63	0,78%
México	628	128	500	122 332 000	194 796,18	0,16%
Nicaragua	92	0	92	6 090 000	66 086,96	1,09%
Panamá	71	0	71	3 864 000	54 422,54	1,41%
Paraguay	125	45	80	6 802 000	54 416,00	0,80%
Perú	130	0	130	30 376 000	233 661,54	0,77%
República Dominicana	215	32	183	10 404 000	48 390,70	0,47%
Uruguay	130	31	99	3 407 000	26 207,69	0,77%
Venezuela	165	0	165	30 405 000	84 272,73	0,61%

Fuente: González Fernández, Diego, “El tamaño del Poder Legislativo como modulador del sistema electoral en la democracia representativa, el caso costarricense,” en Revista Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones, Republica de Costa Rica, No. 18, Julio – Diciembre 2014, p. 424.

Otros ejemplos, que podrían ser utilizados para ilustrar la tesis que se desarrolla en la presente propuesta, son los siguientes: en Canadá, el Senado consta de 105 miembros, y puede llegar hasta 113, designados entre gente notable, y la Cámara de los Comunes por 308 miembros, elegidos directamente por el pueblo; en España el Congreso de los Diputados se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 miembros, elegidos por sufragio universal, y el Senado tiene 209 escaños, de los cuales 208 son elegidos mediante voto popular y los otros 51 son designados por los órganos regionales.¹³

En Estados Unidos de América, la Cámara de Representantes cuenta con 435 miembros son elegidos por el pueblo, en cuanto al Senado se compone de 100 miembros elegidos dos por cada Estado por el pueblo; en India el Consejo de los Estados o Cámara Alta, cuenta con 245 miembros, de los cuales 12 son designados por el Presidente de la República, las legislaturas de los Estados y los territorios de la Unión eligen a los 233 miembros restantes, la Cámara del Pueblo o Cámara baja, cuenta con un total de 545 miembros, puede en ocasiones ascender a 550, de los cuales 530 provienen de los Estados, 13 de los territorios; y 2 representan a la comunidad angloindia; en Suiza, el Consejo Nacional se compone de 200 diputados del pueblo, se eligen por sufragio directo según

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015

el sistema proporcional y el Consejo de los Estados se compone de 46 diputados de los cantones, en suiza existen 26 cantones, por lo que, los cantones de Obwalden, Nidwalden, Basel, Appenzell, eligen a un diputado cada uno, y los demás cantones eligen dos diputados.¹⁴

En suma, se reconoce que conforme al impacto de los datos estadísticos recabados, se concluye que cámaras tan numerosas no necesariamente significan mayor eficiencia o mejor representación política y si implican problemas de coordinación tan vastos como sus integrantes. México enfrenta nuevos retos, en donde el compromiso y responsabilidad histórica del Congreso debe adaptarse a las necesidades de la nación, con arreglo a los valores democráticos que lo legitimen en un Estado de derecho, sin olvidar que no existe democracia sin legislaturas y no existe legislatura que no tenga un papel importante en la formulación y expresión de las políticas públicas.¹⁵

Es innegable que existe la disposición y tendencia a procurar la disminución de la Cámara de Diputados bajo los argumentos de mejorar o hacer más eficaz la labor legislativa y hacer más eficiente el uso de los recursos públicos que se requieren para sostenerlo.¹⁶ Por ello, es oportuno mencionar que el 11 de septiembre de 2012, el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la Cámara de Diputados, en el marco de la reforma político-electoral, presentó iniciativa para reducir el tamaño del Congreso de la Unión eliminando 100 diputados y 32 senadores electos por el principio de representación proporcional, para quedar sólo con 400 diputados y 96 senadores. Todo ello, en respaldo a la propuesta planteada por el Presidente de la República Enrique Peña Nieto, en su calidad de candidato presidencial misma que formó parte de sus compromisos de campaña, donde propuso reducir 100 diputados federales.

Asimismo, el año pasado conforme al procedimiento establecido en la Carta Magna y en la ley secundaria en materia de Consulta Popular, el Partido Revolucionario Institucional, presento al Congreso de la Unión, 6 millones 75 mil 752 firmas de ciudadanos,¹⁷ que apoyaban la realización de una consulta popular para determinar si se reduce la cantidad de legisladores federales electos por la vía plurinominal. En el marco de la presentación de las firmas, el presidente nacional del partido, César Camacho Quiroz, expreso que la respuesta recibida de parte de la ciudadanía fue “estimulante, esperanzador y francamente sorprendente” para respaldar su propuesta, que calificó como “un ejercicio de democracia directa para perfeccionar la democracia representativa”.¹⁸

En el documento denominado “Aviso de Intención”¹⁹ entregado ante el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, senador Raúl Cervantes Andrade, suscrito por el doctor César Camacho Quiroz, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, se señala que la intención de la consulta, coincide con el compromiso de campaña que en su momento hiciera nuestro entonces candidato y hoy presidente de la República, licenciado Enrique Peña Nieto, consistente, precisamente, en eliminar 100 diputados plurinominales federales. La reducción en la integración de la Cámara de Diputados, representaría, al menos, los siguientes beneficios para la vida democrática del país: 1. La disminución del gasto público que representa el Congreso de la Unión. 2. Facilitar la construcción de acuerdos entre los legisladores de las distintas fuerzas políticas. 3. La garantía de un mayor espacio para la construcción de mayorías parlamentarias. 4. La toma oportuna de decisiones. 5. El fortalecimiento de la efectividad del voto emitido por los ciudadanos al contar con un mayor número de diputados electos por el principio de mayoría (en proporción con el número de diputados plurinominales). 6. La adecuada participación de las minorías. 7. La garantía de la representatividad de todos los ciudadanos a partir del desarrollo de una relación más cercana entre el Diputado y sus representados. 8. Una mayor calidad del debate y de la discusión parlamentaria.²⁰

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015

En México se debe reconocer los avances conseguidos en lo que respecta a la independencia del Poder legislativo, los cuales se han logrado gracias al pluralismo que priva en los recintos parlamentarios como consecuencia del proceso democratizador que se ha presentado en las últimas décadas en México. Es preciso expresar que la consolidación y el fortalecimiento de nuestra democracia requieren cambios institucionales profundos, los cuales tengan como objetivo mejorar la calidad de los representantes, esto debido a que es público y notorio el ambiente de desencanto y desconfianza que existe hacia el sistema de partidos, particularmente a la imagen de diputado.

Los ciudadanos exigen y demandan un cambio institucional profundo del comportamiento de sus representantes, ya que con frecuencia se enteran a través de los medios de comunicación o de estudios sobre la transparencia y rendición de cuentas de la Cámara de Diputados, de excesos, dispendio y el alto costo que representa nuestra democracia representativa, aunado a ello, la impunidad de algunos diputados que han manchado la dignidad de la investidura representativa²¹ y de la responsabilidad gubernamental de servicio público.

Por tal motivo, la sociedad solicita una modificación del sistema representativo, fortaleciendo la gobernabilidad, mayor responsabilidad de sus legisladores y menores costos de la democracia, por ello, la presente propuesta está encaminada a la reducción de 100 diputados por el principio de representación proporcional, reduciendo los costos de la Cámara, permitiendo diseñar una Cámara de Diputados más funcional y eficaz, así como menos costosa para los contribuyentes, además de facilitar la toma de decisiones y la construcción de mayores consensos tanto al interior de los grupos parlamentarios como en el propio pleno, elevando con ello la posibilidad de generación de pactos.

Con respecto al rubro del costo el ahorro anual representaría 2 millones 330 mil 721 pesos por concepto de cada diputado, incluye dieta, asistencia legislativa, aguinaldo, ayuda para despensa, seguro de vida institucional y de gastos médicos mayores, seguro de separación individualizado, apoyo informe, gratificación fin de año u aguinaldo de oficina enlace, apoyo distrito, en este sentido, si los datos los multiplicamos por tres años, cada diputado representa un gasto al erario de 6 millones 992 mil 163 pesos. Con la reforma que se propone a la Asamblea, sólo por el concepto de 100 diputados menos en tres años se ahorrarían: 699 millones 216 mil 300 pesos.

A continuación de manera ilustrativa se realiza el ejercicio, de cómo se conformaría la Cámara de Diputados bajo la regla de 300 diputados elegidos por mayoría relativa y 100 bajo el principio de representación proporcional.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015

Escenarios: 500 diputados según la regla vigente. Y 400 diputados en base a la regla de 300
 Mayoría Relativa y 100 Representación Proporcional²²

Año	2000		2003		2006		2009		2012*****		2015	
	500	400	500	400	500	400	500	400	500	400	500	400
PAN	45*	46	31	31	41	42	29	29	62	24	53	30
PRI	42	43	45	45	25	24	47*****	47	49	45	47	27
PRD	13**	11	19	20	32***	32	14	15	42	19	27	13
PT	-	-	-	-	1	1	3	2	9	1	-	-
PVEM	-	-	3	3	-	-	4	4	15	5	18	9
Convergencia/ Movimiento Ciudadano	-	-	1	1	-	-	1	1	7	3	15	6
Nueva Alianza	-	-	-	-	2	1	2	2	10	1	10	4
PSD	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
MORENA	-	-	-	-	-	-	-	-	6	2	21	10
Encuentro Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	1

*PAN+PVEM, **PRD+PSN+PAS+PT+Convergencia, ***PRD+PT+Convergencia, ****PRI+PVEM,

*****Composición al termino de la LXII Legislatura

La competitividad²³ de la democracia mexicana y el escenario político-electoral son radicalmente diferentes a lo que se vivían cuando se ampliaron los cauces institucionales, en consecuencia, al reducirse el número de diputaciones el escenario político estaría más competido, previniendo que llegara a ocupar el cargo aquellas personas consideradas por la ciudadanía como las que tienen mejor preparación, conocimientos técnicos, experiencia, cercanía con los ciudadanos y representatividad social.

Por último, es trascendental recordar que una de las propuestas del candidato del Partido Revolucionario Institucional, el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, fue reducir la Cámara de Diputados²⁴, por ello, la presente es congruente con los compromisos asumidos en la campaña electoral recién concluidas, estableciendo eficiencia legislativa, balance a la pluralidad de la representación política y gobernabilidad de la Cámara de Diputados en la democracia. Así mismo, para dar continuidad con lo manifestado en la petición de consulta popular para reducir el número de diputados federales,²⁵ presentada hace un año, por mi partido el Revolucionario Institucional. De aprobarse la reforma a la constitución, de reducción en la figura de representación proporcional para diputados, se establecería un sistema mixto con pluralidad con el fin de favorecer una mayor identidad y comunicación entre el representante popular y el electorado.

En suma, el interés por reducir el tamaño actual de la Cámara de Diputados, se sustenta en facilitar los mecanismos de negociación y concreción de acuerdos legislativos, así como, atender a una exigencia ciudadana respecto de su representación parlamentaria, ya que cuatro de cada cinco mexicanos apoya este cambio, aunado a ello, es preciso expresar que en los últimos años las

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de
2015**

distintas fracciones parlamentarias representadas en la Cámara de Diputados han presentado iniciativas con este propósito.

Por lo expresado, presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados, el presente proyecto de

Decreto, por el que se reforma los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el numeral 1 del artículo 14 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo Primero: Se reforman los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscriptoriales (sic DOF 15-12-1986) plurinominales.

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

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

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

I. a III. ...

IV. Ningún partido podrá contar con más de 250 diputados por ambos principios

V. a VI. ...

Artículo Segundo: Se reforma el numeral 1 del artículo 14 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 14.

1. La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscriptorias plurinominales. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.

2. al 5. ...

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 mayor a 180 días, a partir de la publicación del presente decreto realizara las adecuaciones a la legislación que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.

Tercero. La reforma a que se refiere el presente decreto será aplicable a partir del proceso electoral de 2018.

Notas

1 Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso general mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, Porrúa, México, 2003, página 18

2 John Locke, escribo que “el legislativo provee de alma a la nación y le da forma, vida y unidad. La constitución del Poder Legislativo es y debe ser el primero y fundamental acto de la sociedad, quedando unida bajo la dirección de personas y leyes constituidas por el consentimiento y la designación del pueblo.” Locke, John, *Segundo Tratado sobre el gobierno civil*, Alianza, Madrid, 2000, páginas 409-414, 455-456.

3 Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, p. 11.

4 En realidad la democracia es algo complejo, por un lado, pueden distinguirse, al menos tres aspectos: la democracia como principio de legitimación, la democracia como ideal y la democracia como sistema político. Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1992, página 43.

5 La representación política a través del Congreso, necesariamente está vinculada a un sistema de partidos, el cual, se define como el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura. Centro de Asesoría y Promoción Electoral, “Silabo para la enseñanza de la materia electoral en América Latina”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 2010, en http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/sis temas%20de%20partidos.htm

6 Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, S., *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Porrúa, México, 2001, p. 650.

7 Es preciso reconocer que las circunstancias que vive México en la actualidad, difieren de manera sustancial de aquéllas que en su momento justificaron la introducción del principio de representación proporcional en la integración de la Cámara de diputados y en la de Senadores. Si en aquellos años había un partido claramente dominante, en el cual competían una serie de partidos minoritarios sumamente débiles, hoy existen opciones partidistas de fuerza electoral todavía desigual, pero no de manera desproporcionada. Hoy la realidad nos muestra un sistema de partidos cada vez más sólido y estructurado. En virtud de estas observaciones y razonamientos, se justifica la propuesta de una reducción en el número de diputados de representación proporcional El principio de mayoría relativa es ya un cauce suficiente para darles cabida en las Cámaras y el número de curules asignadas por el principio de representación proporcional puede ser legítimamente reducido en su importancia relativa. Rodríguez Lozano, Amador, “La reforma al Poder Legislativo en México,” en *Cuadernos Constitucionales México-Centro América*, Número 32, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México, 1998, Pág. 70-71

8 Junquera, Rafael, *La Reforma política*, Universidad Veracruzana, México, 1979, p.21

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015

9 Carmona Hernández, José Salvador, “La reforma electoral en México, 1988-2000. En un sistema de partidos competitivo”, en Ra Ximhai, Universidad Autónoma Indígena de México, Septiembre-Diciembre, volumen 2, número 3, Sinaloa, México, 2006, pp. 641-655.

10 Díaz Santana, Héctor, *La democracia ante el reto del nuevo milenio*, Conacyt, México, 1999, páginas 104-107.

11 Los constituyentes de 1917 otorgaron a las cámaras características y facultades políticas importantes, los miembros de ambas cámaras fueron beneficiados, por la elección directa, mantuvieron la posibilidad de reelección indefinida. Marván, Ignacio, *La Revolución mexicana y la organización política de México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, p. 34.

12 González Fernández, Diego, “El tamaño del Poder Legislativo como modulador del sistema electoral en la democracia representativa, el caso costarricense,” en Revista Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones, Republica de Costa Rica, No. 18, Julio – Diciembre 2014, p. 424. Información recabada en la página electrónica <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>, de la Inter-Parliamentary Unión, relativo a la conformación numérica de los poderes legislativos de la Región. Además http://esa.un.org/poppolicy/cprofile_report.aspx, del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, referido a la población por país.

13 Licona Vite, Cecilia, “Estudio sobre el poder Legislativo en las Cartas constitucionales de Argentina, Brasil, Canadá, China, España, Estados Unidos de América, India y Suiza”, en *Quórum Legislativo*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, número 102, Julio-Septiembre 2010, pp. 49,50, 82.

14 *Ibidem.*, páginas 95, 106, 107, 118, 122.

15 Heller, William, “Como entender a las legislaturas: el análisis institucional y la política de intercambio”, en Espinoza Toledo, Ricardo, *Para qué sirve el Poder Legislativo*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p.333

16 El elevado número de legisladores llega a retrasar la toma de decisiones y consensos, tanto al interior de los grupos parlamentarios como en las Cámaras, elevando los costos de negociación y generación de acuerdos. La manutención de cada representante tiene un alto costo, dietas, prestaciones, gastos de representación, asesoría, entre otros, resultan un inmensa erogación del erario público. El criterio de contar con un amplio número de representantes se origina de un principio hamiltoniano para evitar la ‘tiranía de la minoría’ o la oligarquía gobernante”. Centro de Investigación y Docencia Económicas, “Reforma al Congreso de la Unión”, en: http://www.cide.edu/cidemun/Reforma_del_Congreso_de_la_Unión.pdf

17 “¿Estás de acuerdo en que se eliminen 100 de las 200 diputaciones plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?”, es el cuestionamiento que el tricolor impulsa para que se consulte en las elecciones federales de 2015, para lo que ha lanzado la campaña Más con menos pluris. El partido tricolor argumenta que esta medida reduciría el gasto público y facilitaría la construcción de acuerdos legislativo, sin afectar la representación de las minorías. La ‘guerra’ de consultas entre los partidos termina su primera etapa <http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2014/09/15/el-pri-presenta-firmas-par-a-hacer-consulta-de-reduccion-de-plurinominales>

18 La idea que lanza el PRI para realizar la pregunta sobre disminuir a la mitad los diputados plurinominales, y eliminar los senadores de representación proporcional vía la consulta popular, sin duda tendría muchos adeptos. Argumenta su propuesta en que esto representará una disminución en los recursos que se destinan al Congreso, y que éste será más eficaz. Tagle, Martha, “Menos legisladores más control,” 24 de agosto de 2014, en <http://www.poblanerías.com/2014/08/menos-legisladores-mas-control/>

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015

19 Presentado en términos de lo establecido en los artículos 35, fracción VIII, numeral 1o, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5; 6; 12 fracción III; 13; 14; 15; 20; 23 y 28 de la Ley Federal de Consulta Popular.

20 Aunado a ello, en la Plataforma Electoral del Partido Revolucionario Institucional 2012-2018, incorpora entre sus objetivos estratégicos, el de “modernizar y dar funcionalidad al régimen político” para lo cual propone llevar a cabo reformas que permitan traducir la voluntad de la mayoría de los mexicanos en un gobierno que dé certeza a los ciudadanos; concretamente plantea la pertinencia de valorar las propuestas de reducción del número de legisladores. <http://pri.org.mx/JuntosHacemosMas/Blog/Bloog.aspx?y=14155>

21 Claro que es popular la idea de disminuir el número de legisladores, no ha hecho falta una campaña sofisticada para denostar la imagen de diputados y senadores, la gran mayoría de ellos han contribuido a que la ciudadanía no les tenga ni la más mínima confianza ni consideración, el despilfarro de recursos, los partidos extraordinarios millonarios, las curules vacías durante las sesiones, legisladores durmiendo en las curules, legislando al vapor y por consigna, y aprobando leyes de las que la sociedad no ve ningún beneficio concreto, por el contrario, la calidad de vida de las y los mexicanos se ha venido deteriorando en muchos sentidos. Tagle, Martha, “Menos legisladores más control,” 24 de agosto de 2014, en <http://www.poblanerías.com/2014/08/menos-legisladores-mas-control/>

22 Casar, María Amparo, “Reformas en el aire”, Nexos núm. 384, diciembre 2009, pág. 39. Los escenarios presentados para el año 2012 y 2015, fueron elaborados con fines de carácter ilustrativo para la presente iniciativa.

23 La competitividad interpartidista es una dimensión complementaria del sistema de partido, se define como una propiedad o atributo de la competencia, o estado del juego democrático. Es importante para la gobernabilidad del régimen porque manifiesta el grado de rivalidad entre los partidos que se presentan en las elecciones. Oñate, Pablo, “Análisis de datos electorales”, en Cuadernos metodológicos, número 27, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1999, página 40.

24 Enrique Peña Nieto planteó en 2012 -todavía siendo candidato presidencial— la eliminación de 100 diputaciones plurinominales, con lo que aseguró que “aumentaría la probabilidad de alcanzar mayorías” e impediría que las minorías “tuvieran una representación desproporcionada y, por ende, un poder de veto injustificado, lo que permitiría crear una Cámara de Diputados más funcional y eficaz, así como menos costosa para los contribuyentes”. La guerra de consultas entre los partidos termina su primera etapa <http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2014/09/15/el-pri-presenta-firmas-par-a-hacer-consulta-de-reduccion-de-plurinominales>

25 La nueva realidad histórica de nuestro país demanda que la Cámara de Diputados tenga una integración menor en cuanto al número de Diputados, de forma que pueda haber un trabajo más cercano, de mayor colaboración entre todos los integrantes y una mayor calidad del debate y del discurso político. Esto permitirá que se desarrolle una mayor cercanía entre los Diputados y los ciudadanos que representan, de forma que nos adaptemos al nuevo esquema constitucional en el que se contempla, entre otras figuras, la reelección legislativa. También es necesario contar con una representación más pura, lo cual se logra privilegiando la constitución de la Cámara por medio de diputados de mayoría relativa. El propósito de la consulta es el de preguntar a todos los ciudadanos si están de acuerdo con que se reforme la Constitución para que se reduzca el número de diputados federales de representación proporcional (plurinominales) de 200 a 100. Es decir, que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se integre por 400 diputados en lugar de 500 como sucede actualmente, para quedar integrada por 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa y sólo 100 diputados electos por el principio de representación proporcional. <http://pri.org.mx/JuntosHacemosMas/Blog/Bloog.aspx?y=14155>

México, DF, a 27 octubre de 2015

Diputado Alejandro Armenta Mier (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ARTURO SANTANA ALFARO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

Fijará el cobro de la tasa de interés máxima el 35 por ciento para cualquier costo anual o cualquier cargo financiero de los servicios que presten las diversas instituciones de crédito, como la banca múltiple, banca de desarrollo, sociedades financieras de objeto limitado, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, uniones de crédito, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio y todas aquellas que son reguladas por el sistema financiero.

Argumentos

El origen del interés se remonta a la época de la Edad Media, donde los primeros intermediarios que tomaban el dinero de aquellos que tenían excedente y le pagaban un dinero como “premio”, al mismo tiempo que se lo prestaban a otro que lo necesitaba y le cobraban, por supuesto, más dinero del que pagaban. Esto quiere decir que la diferencia entre lo pagado y lo cobrado era la ganancia del intermediario.

Por otra parte, el crédito es un préstamo de dinero a una persona o entidad, que se compromete a devolverlo en un sólo pago o en forma gradual (en un cierto plazo, mediante un pago de cuotas). Habitualmente se pacta un interés que compensa al dador del crédito por el tiempo que no dispondrá de ese dinero para utilizarlo para otros fines.

La facilidad con la cual los bancos y otros entes no necesariamente pertenecientes al sistema financiero te ofrecen los créditos hoy en día hace que los ciudadanos adquieran esta de manera fácil y rápida sin saber a veces las consecuencias por el mal uso de las tarjetas bancarias y la nula cultura financiera que existe sobre el tema en mención. Asimismo, el crédito de tarjetas bancarias o cualquier tipo de crédito permite que podamos adquirir cualquier tipo de cosa que queramos y que en otras circunstancias nos llevara a tenerlo en meses o años. Eso es lo que hace atractivo un crédito para un consumidor sin importar a veces el interés que les ofrece el banco, sólo piensan en obtener lo que tanto anhelan.

Es por ello, que existe una gran demanda por adquirir cualquier tipo de crédito y eso ha hecho que la tasa de interés se vaya elevando abruptamente. Existen dos tipos de clientes los tolerados y los no tolerados. En el primero de los casos los tolerados son aquellos que acceden a préstamos que pueden ir pagando mes con mes y los plazos fijados por los bancos y el segundo son los clientes no tolerados los que se obligan a pagar en una sola exhibición.

De acuerdo a un análisis realizado con la información que proporcionan las instituciones bancarias es notorio el gran margen que existe de ganancia aquí en México de determinados bancos que operan en nuestro territorio pero que tienen su matriz en el extranjero, en algunos de los casos cobran el doble a diferencia de países como Uruguay, Chile, España, Canadá, Estados Unidos; es decir, que en el caso de tasas de interés por uso de tarjetas de crédito, el Banco Bilbao Vizcaya cobra en el primero de éstos países el 17 por ciento y en el segundo el 13.68 por ciento, mientras que en México el 39.56 por ciento El Banco Santander cobra por el mismo concepto en Chile el

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-III, martes 27 de octubre de 2015

13.68 por ciento, en Uruguay el 15 por ciento y en México el 34.56 por ciento. Por su parte, Citibank cobra en Chile una tasa del 16.8 por ciento, en Uruguay del 18.16 por ciento y en México del 39.6 por ciento. Citibank aplica en México un 85 por ciento, en contraste con el 9 por ciento que aplica en Estados Unidos. BBVA aplica en México un 80 por ciento, el cual es muy superior al 25 por ciento que aplica en España. Contrastes similares se aprecian en otros bancos como HSBC de la Gran Bretaña y Scotiabank Inverlat con relación a su matriz en Canadá.

De acuerdo, con un reporte emitido por el Banco de México en febrero de 2014, se habían otorgado por las diversas instituciones bancarias que operan en nuestro País un total de 16 millones 239,774 tarjetas de crédito, con un saldo otorgado de 248, 312 millones de pesos. Así mismo, preciso que los bancos que presentaron las tasas más altas en tarjetas de crédito para clientes tolerados fueron: Bancoppel con 52.9 por ciento; ConsuBanco, 52.4 por ciento; y CrediScotia, con 44.2 por ciento. En contra parte, los que arrojaron la tasa más baja fueron: Banco del Bajío, con 17.6 por ciento y banco Walmart con 19.7 por ciento.

Para el caso de los clientes de tarjetas no tolerados los bancos que registraron la tasa más elevada fueron Bancoppel con 65 por ciento; ConsuBanco, 52.4 por ciento; e Invex, 50.1 por ciento, Banco del Bajío, con 25.5 por ciento, Santander, 26.6, e Inbursa, 27 por ciento.

En un reporte emitido por el Banco Central, según en el mes de junio el costo promedio por usar tarjetas de crédito en México fue de 29.8 por ciento, en un rango que va desde el producto más caro, la tarjeta BanCoppel, que cobra un interés de 69.2 por ciento anual; a la más baja, la de BancoAfirmé, con un cargo de 27.3 por ciento, también anual. Entre los tres bancos más importantes, los intereses son: BBVA Bancomer, 27.5 por ciento; Banamex, 27.9; y Santander, 33 por ciento, anualmente. Esta medición del Banco Central sólo se considera a usuarios que están al corriente de sus pagos y para tarjetas de uso generalizado.

Con base en la metodología del CAT, reportada por la Condusef, la tarjeta de BanCoppel cobra 104.9 por ciento. BBVA Bancomer, 76.75 por ciento, Banamex, 76.01 por ciento, y Santander, 92.54 por ciento. En todos estos ejemplos, se trata de la tarjeta de crédito clásica para cada institución, con esto nos podemos dar cuenta que la información varía por lo que respecta a cada una de las distintas instituciones crediticias.

En referencia con lo anterior, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), en los últimos cuatro años las comisiones pasaron de representar el 13 por ciento de los ingresos de la banca mexicana al 39 por ciento, debido a la retracción del crédito. Esto ubica a México por encima de países como Brasil y Gran Bretaña, donde las comisiones representan el 36 por ciento de los ingresos de las entidades. También de Francia, donde equivalen al 33 por ciento, y de España, donde las comisiones se ubican en 30 por ciento.

Asimismo, el Banco Central señaló que las tarjetas clásicas tanto de totaleros como no totaleros, que en 2014 ascendían a 11 millones 166 mil la tasa de interés fue de 27.1 por ciento y la anualidad de 469 pesos. En tanto para la oro (3 millones 687 mil plásticos), la tasa promedio fue de 24.7 por ciento y la anualidad de 647 pesos; para la platino (1 millón 379 mil), 16.5 por ciento y 2 mil 72 pesos.

Es de destacar que en México se paga el doble del interés a diferencia de otros países con el llamado dinero de plástico que se utiliza en la actualidad por parte de mucha gente que prefiere traer el plástico y no utilizar de esta manera dinero en efectivo. Con esto se demuestra que los mexicanos

tenemos una gran desventaja y que los cobros son usureros. Debido a que en la práctica se demuestra que tanto los bancos que son de origen nacional, como los extranjeros que se encuentran establecidos en nuestro país, sin duda cobran intereses que provoca que encuadren en la figura de usura, ya que el interés que cobran para cualquier tipo de crédito o préstamo es superior al 50 por ciento.

Que en el caso de los bancos que tienen su matriz en el extranjero haya fijen intereses razonables.

Ya que, se considera usura la tasa de interés que se cobra por un crédito que supere el 50 por ciento del interés corriente vigente para el periodo en cuestión. La tasa de usura es el límite máximo con el que un particular o una entidad financiera pueden cobrar por intereses sobre un préstamo.

El Código Civil Federal establece en su capítulo II Del mutuo con Interés, en su artículo 2395 lo siguiente: El interés legal es el nueve por ciento anual. El interés convencional es el que fijen los contratantes, y puede ser mayor o menor que el interés legal; pero cuando el interés sea tan desproporcionado que haga fundadamente creer que se ha abusado del apuro pecuniario, de la inexperiencia o de la ignorancia del deudor, a petición de éste el juez, teniendo en cuenta las especiales circunstancias del caso, podrá reducir equitativamente el interés hasta el tipo legal.

En consecuencia el artículo 2396 del mismo ordenamiento señala lo siguiente: que si se ha convenido un interés más alto que el legal, el deudor, después de seis meses contados desde que se celebró el contrato, puede reembolsar el capital, cualquiera que sea el plazo fijado para ello, dando aviso al acreedor con dos meses de anticipación y pagando los intereses vencidos.

Los intereses que cobran los bancos en la actualidad y los demás prestamistas en México corresponden a una tasa superior en la mitad a la tasa de interés corriente por sus créditos de libre designación ya que el mismo mercado financiero es el que fija la tasa de interés.

Es necesario destacar que actualmente no existe ningún referente internacional que dé pie a que en el sistema financiero mexicano se obligue a las instituciones crediticias a mantener un límite específico en el cobro de sus comisiones bancarias y de proporcionar a sus clientes un comparativo de las comisiones que ésta cobra respecto a sus competidores.

Sin embargo, los 15 países integrantes de la Unión Europea aprobaron un reglamento para fijar las comisiones por sus productos y servicios, de esta manera, las variaciones de las comisiones entre las entidades bancarias suelen ser mínimas por razones de competitividad.

Como en el caso de España que todos los bancos están obligados a publicar y de esta forma existe una libre competencia entre las instituciones bancarias; esto ayuda a que el cliente que acude a una institución bancaria tenga a su alcance la información necesaria para elegir la mejor opción que más le convenga al interesado, ya que, en la actualidad todos los servicios bancarios que hoy en día utilizamos están sujetos al cobro de comisiones, por lo que los tipos de interés de los productos financieros no han de ser las únicas cifras a las que debemos prestar atención antes de elegir una entidad bancaria. Debido a que el cobro de comisiones excesivas se ha convertido en una práctica común, provocando además que el margen de maniobra del consumidor sea escaso, ya que las variaciones de las comisiones entre entidades bancarias son generalmente escasas.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-III, martes 27 de octubre de 2015

Al respecto, la Condusef ha señalado que: “las comisiones que se cobran en México, respecto de otros países, resultan ser sensiblemente más altas, no sólo en cuanto a su valor unitario, sino también cuando se compara con el nivel de ingreso per cápita en cada uno de ellos”.

En la Ley Federal de Protección al Consumidor se estable en su artículo 7 que todo proveedor está obligado a informar y respetar los precios, tarifas, garantías, cantidades, calidades, medidas, intereses, cargos, términos, plazos, fechas, modalidades, reservaciones y demás condiciones conforme a las cuales se hubiera ofrecido, obligado o convenido con el consumidor la entrega del bien o prestación del servicio, y bajo ninguna circunstancia serán negados estos bienes o servicios a persona alguna.

Asimismo, el artículo 7 Bis. Establece que el proveedor está obligado a exhibir de forma notoria y visible el monto total a pagar por los bienes, productos o servicios que ofrezca al consumidor. Dicho monto deberá incluir impuestos, comisiones, intereses, seguros y cualquier otro costo, cargo, gasto o erogación adicional que se requiera cubrir con motivo de la adquisición o contratación respectiva, sea ésta al contado o a crédito.

Especialistas del Banco de México, la Secretaría de Hacienda, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Asociación de Banqueros de México (ABM) y la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), han llegado a manifestar que ni siquiera hay un acuerdo sobre a quién le correspondería crear mecanismos para controlar el alza en las comisiones bancarias.

La Condusef ha manifestado que es el Banco de México o a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a quien compete regular respecto a las comisiones.

Ante la dificultad que implica regular de manera efectiva fenómenos como el crecimiento desmedido de las tasas de interés, debemos plantearnos la forma de reducir las desigualdades existentes entre los usuarios del sistema financiero y las instituciones autorizadas para operar en nuestro mercado, por lo que resulta sumamente importante crear o reforzar aquellos mecanismos que prevengan y sancionen los abusos cometidos en contra de la población.

Es por ello, que es indispensable que se le faculte al banco central para que pueda fijar la tasa de interés que se podrá cobrar por cualquier tipo de crédito que puedan otorgar las instituciones financieras, ya que hoy en día muchos de los clientes terminan pagando hasta un monto doble por la deuda contraída. Es necesario que se fije dicha tasa para que los bancos operen en México cobren la tasa de interés el monto igual que en los países donde tienen su matriz.

Como lo señala el artículo 28 de la Carta Magna y el artículo 2 de la Ley del Banco de México que el Estado tendrá un banco central que tendrá como finalidad promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. Así mismo vigilará que las instituciones financieras cumplan con lo estipulado por el marco normativo correspondiente.

Si bien es cierto, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros otorga a la Comisión Nacional competente diversas atribuciones tendientes a defender los intereses del público en general, no lo es menos que, ante la voracidad de algunas entidades privadas y la opacidad con que se ha operado éste sector durante los últimos años, resulta necesario introducir en este ordenamiento diversas modificaciones que permitan proteger de manera más eficiente el patrimonio y los intereses de los mexicanos.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-III, martes 27 de octubre de 2015

Como lo señala también el artículo 24 de la Ley del Banco de México el banco podrá expedir las normas y sanciones necesarias para el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público. Así mismo, el artículo 26 establece que el Banco regulará las comisiones y tasas de interés, activas y pasivas. Así como, cualquier otro concepto de cobro de las operaciones celebradas por las entidades financieras con clientes.

Por consiguiente, con esto se demuestra que el banco central tiene en todo momento la facultad de intervenir para que todos los clientes puedan ser beneficiados y no sufrir abusos por parte de las instituciones financieras y que para el ejercicio de dichas atribuciones el Banco de México podrá solicitar la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros o de la Comisión Federal de Competencia y observará para estos fines lo dispuesto en la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.

Es necesario que en nuestro país se comience a tomar medidas para que exista un buen funcionamiento en el sistema financiero y no se abuse y se actué de mala fé en contra de los ciudadanos de nuestro país.

Como diputado del Partido de la Revolución Democrática estoy convencido que si se aprueban dichas reformas podremos fortalecer el sistema financiero y se mejorará también la calidad de vida de los que aquí habitamos y se tratara a todos los mexicanos sujetos de crédito de igual manera que los extranjeros.

Fundamento legal

El que suscribe Arturo Santana Alfaro, diputado federal del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía, la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de servicios financieros.**

Denominación del proyecto de decreto

Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ordenamientos a modificar

Se reforma y adiciona un párrafo séptimo y se recorren los subsecuentes del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Texto normativo propuesto y artículos transitorios

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-III, martes 27 de octubre de 2015

Artículo primero: Se reforma el párrafo 7 del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos para quedar de la siguiente manera:

Artículo 28. ...

...

...

...

...

...

...

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación, los servicios financieros y **fijará como tasa de interés máxima el 35 por ciento para cualquier tipo de crédito otorgado por las diversas instituciones de crédito reguladas por el sistema financiero y antes no regulados**, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia (sic DOF 20-08-1993). Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

I. a XII. ...

...

...

I. a VII. ...

...

...

...

...

...

...

...

Transitorio

Único. Las reformas y adiciones contenidas en el presente decreto, entrara en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo, a 27 de octubre de 2015.

Diputado Arturo Santana Alfaro (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 90. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ROBERTO ALEJANDRO CAÑEDO JIMÉNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El que suscribe, Roberto Alejandro Cañedo Jiménez, diputado federal a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Ley Fundamental y 6, numeral 1, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 90. constitucional, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El artículo 90. constitucional se presentó con el proyecto constitucional del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, C. Venustiano Carranza del 6 de diciembre de 1916, fue dictaminado el 18 y la Comisión de Corrección y Estilo aprobó las modificaciones el 25 de enero de 1917 y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917.

En la sesión del 22 de diciembre de 1916¹ correspondió al Diputado José María Truchuelo, poner a discusión el dictamen sobre el artículo 9º constitucional, expresando que el derecho de asociación tal como se reconoció por la Constitución de 1857,² se había transcrito en el artículo 9º del proyecto de Constitución, ampliándose hasta garantizar de manera expresa la celebración de esos **imponentes concursos conocidos con el nombre de manifestaciones públicas, que se organizan para significar el deseo de las masas en ocasiones solemnes, manifestaciones que han venido a ser como la revelación de la intensa vida democrática del pueblo y merecen por tanto, respeto y protección.**

A su vez, manifiesta que el artículo del proyecto enumera los casos en que podrá disolverse como ilegal una reunión:

“Primero. - Cuando se ejecuten o se hagan amenazas de ejecutar actos de fuerza o violencia contra las personas o propiedades, y de esta suerte se altere el orden público o se amenace alterarlo.

”Segundo. - Cuando se hagan amenazas de cometer atentados que puedan fácilmente convertirse en realidad.

”Tercero. - Cuando se cause fundadamente temor o alarma a los habitantes.

”Cuarto. - Cuando se profieran injurias o amenazas contra las autoridades o particulares, si no fueren reducidos al orden o expulsados los responsables.

”Quinto. - Cuando hubiere alguna reunión de individuos armados que, requeridos por la autoridad, no dejaren las armas o no se ausentaren.”

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de
2015**

El diputado constituyente por Querétaro,³ agregaba que desde el momento en que en una reunión se verificaban los actos enumerados, era claro que los individuos no estarían reunidos pacíficamente y con objeto lícito; en consecuencia desde ese momento habrían perdido el derecho que les reconocía el artículo 9, pero además, era inútil la enumeración señalada, pues le parecía peligroso, porque le proporcionaba a la autoridad arbitraria un pretexto a invocar para disolver injustamente una reunión, puesto que a la autoridad le quedaba reservado calificar el momento en que una reunión debía considerarse como ilegal.

Difícilmente, - opinaba- podrían acudir al amparo para continuar una reunión que la autoridad pretendía disolver arbitrariamente, quedando solamente a los ciudadanos exigir la responsabilidad por el abuso, lo que quedaba a la apreciación judicial, sin atender a los contenidos en el artículo 9o. proponiendo el siguiente texto.

“Art. 9º. - No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la república podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

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

El diputado constituyente Pedro Chapa,⁴ en torno a la discusión del artículo 9º constitucional aseveraba en el Congreso Constituyente que deseaban **adquirir el derecho de reuniones públicas, el derecho de reuniones políticas e impedir que un gendarme con cualquier pretexto y los llevara a todos al “bote,”**

Jorge Von Versen,⁵ diputado constituyente por Coahuila, cuestionó el artículo 9o. del proyecto de Venustiano Carranza y manifestaba que se debía pensar en el espíritu de asociación antes que restringirlo y habría que darle toda clase de alas para que en un futuro no lejano sentar en la República la manifestación del pensamiento en las asociaciones de obreros.

En su argumentación señalaba que era muy fácil juzgar injurioso, ya que un señor presidente municipal, señor de horca y cuchillo en los pueblos abandonados, se le podía antojar el clasificar como injurias **cuatro o cinco verdades que se le digan por una persona que esta lastimada** y disuelva la reunión en que aquel individuo esté.

En su opinión, la sociedad no podría nunca gozar de su libertad o ejercer sus derechos, **si las autoridades son malas**, y aseveraba que por lo general en nuestro país, el que sube al poder busca sólo extorsionar al de abajo.

En sus razonamientos Francisco J. Múgica⁶ sostenía que el artículo 9 complementaba las libertades del ciudadano y era uno de los trascendentales derechos de la libertad del hombre.

Los argumentos expuestos, en pro y en contra, así como los ejemplos ilustrativos sobre los atropellos a la libertad de reunión y asociación en el Constituyente de 1916-1917 es solo una muestra de un debate que a casi un siglo, sigue vigente.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de 2015

La naturaleza asociativa necesita de la libertad de expresión, opinión y pensamiento como elementos necesarios para ese espacio deliberativo común.

Los derechos de asociación y reunión son hoy premisas fundamentales en el Estado constitucional democrático.

El artículo 9o. de nuestra Ley Fundamental ha permanecido hasta nuestros días sin reforma alguna, preservando el derecho de asociación y reunión.

Que no obstante, el derecho de reunión ha sido el que más debate y polémica ha suscitado, porque hasta qué punto una marcha o movilización social está dentro de los márgenes de lo establecido en el artículo 9° del Código Político de 1917, es decir, que restricciones o excepciones se establecen para su ejercicio ya que aun cuando se establezcan los parámetros o limitaciones a esta siempre estarán sujetos a interpretación.

Que tan es así, que la libertad a este derecho pueda tener efectos frente a las autoridades, limitando la posibilidad de que puedan disolver una asociación o imponer decisiones tomadas en una congregación ya sea de manera violenta o pacífica.

La detención de participantes en manifestaciones pacíficas, así como la criminalización *per se* de las demostraciones en la vía pública, es una de las formas más comunes de violación a este derecho humano, generando con ello, un efecto amedrentador en el ejercicio de este derecho.

El amedrentamiento de la reunión y la expresión a través de la imposición de penas privativas de la libertad tiene un efecto disuasivo sobre aquellos sectores de la sociedad que expresan sus puntos de vista o sus críticas a la gestión de gobierno.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que el accionar de las fuerzas de seguridad no debe desincentivar el derecho de reunión sino protegerlo.

El uso legítimo de la fuerza pública implica entre otros factores, que ésta debe ser tanto necesaria como proporcionada con respecto a la situación, es decir, que debe ser ejercida con moderación y con proporción al objetivo legítimo que se persiga, así como tratando de reducir al mínimo las lesiones personales y las pérdidas de vidas humanas, asimismo, el grado de fuerza ejercido por los funcionarios del Estado aceptable con los parámetros internacionales debe ser de la fuerza “absolutamente necesaria”.

Es por ello que la propuesta pretende hacer valer los derechos de asociación y reunión de todos los mexicanos, sin que los mismos sean atropellados, so pretexto de actos de violencia.

Por lo anteriormente expuesto los integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, presentamos una adición constitucional para prohibir la participación de las fuerzas armadas y de seguridad pública como instrumento de disolución y represión social, por lo que sometemos a la consideración de esta Soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona un parrafo al artículo 9° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de
2015**

Artículo único.- Se **adiciona**, un párrafo al artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

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.

No se podrá bajo ninguna circunstancia hacer uso de las fuerzas armadas, cuerpos policiacos o de seguridad pública como instrumento de disolución y represión social.

Transitorio

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

Notas

1 Cfr. Diario de Debates del Congreso Constituyente, Tomo I, Numero 33.

2 Cfr. Zarco, Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 – 1857, Extracto de todas las sesiones y documentos parlamentarios de la época, Imprenta de Ignacio Cumplido, México 1857, T. II p. 149. Cfr. Sesiones del 14 de agosto y 27 de noviembre de 1856. Artículo 22 del proyecto. Aprobado la primera parte hasta *objeto* por unanimidad de 79 votos; la segunda parte relativo a la adición de la palabra *ilícito* fue aprobada por 74 votos a favor y 5 en contra. La tercera parte y el último enunciado del mismo siendo adición fue aprobados por 75 votos a favor y 4 en contra.

3 Diputado al Congreso Constituyente 1916-1917 por el 3º Distrito Electoral de Querétaro.

4 Diputado al Congreso Constituyente por el 1º Distrito Electoral de Matamoros, Tamaulipas.

5 Diputado al Congreso Constituyente por el 4º Distrito Electoral de Monclova, Coahuila

6 Diputado al Congreso Constituyente por el 15º Distrito Electoral de Zamora, Michoacán.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 29 días del mes de octubre del año dos mil quince.

Diputado Alejandro Cañedo Jiménez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALFREDO BASURTO ROMÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Alfredo Basurto Román, en su carácter de diputado federal de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, perteneciente al Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el artículo 6, párrafo 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que modifica párrafo segundo del Apartado B) del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El origen de las instituciones de defensa de los derechos humanos se remonta al siglo XVI, cuando tanto en Suecia como en Finlandia existía un funcionario nombrado por el rey, llamado Preboste de la Corona, cuya labor consistía en vigilar a los fiscales públicos y actuar a nombre del rey como el fiscal principal.

En 1715 en rey de Suecia, Carlos XIII emitió una orden de cancillería mediante el cual se creaba el cargo de Procurador Supremo (*Högste Ombudsmannen*), supervisor de la legalidad, con la misión expresa de vigilar que los funcionarios públicos cumplieran con sus obligaciones y observaran la efectiva aplicación de todo tipo de disposiciones legales¹.

En Suecia, en 1809 fue aprobado el instrumento de gobierno *Regerinsform* que junto con el Acta de Sucesión, Acta de Parlamento y Acta de Libertad de Prensa conformaron la Constitución y los ordenamientos fundamentales de ese país, vigentes hasta 1974².

En este se instituyó la separación de poderes, y se confió el ejercicio del poder judicial a los tribunales, subsistió la figura de Canciller de Justicia, en su calidad de contralor de las oficinas y funcionarios públicos; se le consideró una autoridad independiente aunque al servicio del rey y del Consejo, pero sin que permaneciera ligado como un consejero o ministro, despojándose así del carácter político del mismo.

Fue de especial importancia la creación de la figura jurídica Justitie Ombudsman que estableció:

Artículo 96. El parlamento debe, en sesión ordinaria designar un jurisconsulto de probada ciencia y probada integridad en calidad de mandatario (Justitie Ombudsman) del parlamento (Riksdag) encargado según las instrucciones que este le dará, de controlar la observancia de las leyes por los tribunales competentes, según la leyes, a aquellos que en el cumplimiento de sus funciones hayan cometido ilegalidades o negligencia por parcialidad, favor o cualquier otro motivo. Estará sujeto en todo caso, a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el Código de Procedimientos prescribe para los acusadores públicos.

La principal característica del ombudsman surgido en 1809 fue su **radical desconexión e independencia** del rey, es decir, del Poder Ejecutivo, y su liga ante el parlamento o Poder

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de 2015

Legislativo (Riksdag), ante quien tiene que rendir el informe de su actividad fiscalizadora de la administración de justicia.

Para 1919, una vez que Finlandia se erigió como un Estado soberano, se instauró el Ombudsman en ese país y en 1952 se hizo lo propio en Noruega; en la República Federal Alemana ocurrió en 1957 y en 1962 en Nueva Zelanda y en 1966 en Tanzania y Guyana. Solo para ejemplificar algunos casos.

En España y Portugal, una vez que terminaron las dictaduras de Franco en España y de Oliveira Salazar en Portugal en 1974 y 1975, se crea el Defensor del Pueblo en España y en Portugal se le va a llamar el Proveedor de Justicia, instituciones que van a tener la misión concreta de vigilar a la administración pública sino también el cumplimiento y la aplicación de los derechos humanos fundamentales; precisamente por la amarga experiencia que habían tenido estos países durante el régimen dictatorial.

En América Latina, en 1985, Guatemala, va a ser el primer país que va a tener una figura del ombudsman denominado Procurador de los Derechos Humanos, pero con otra característica más, o sea no nada más va a ser el ombudsman tradicional que va a revisar la administración pública, no nada más va a ser el que vigile la aplicación de los derechos humanos, sino que además va a tener otra característica más, va a ser la de promover los derechos humanos, esa va a ser precisamente su gran aportación del ombudsman iberoamericano.

Así ha quedado instituida y legitimada a nivel internacional la figura del ombudsman, al ser considerado como el funcionario público encargado de examinar, de manera neutral e independiente, las quejas de los ciudadanos contra las organizaciones del sector público.

Actualmente el ombudsman es considerado como una institución profundamente democrática, en virtud que a través del derecho de reclamación se ha concedido al ciudadano un medio influir directa, a la vez que específicamente sobre la administración.

Por la naturaleza de sus funciones, el ombudsman tiene amplio acceso a la burocracia para conducir sus investigaciones y cuenta con facultades para hacer públicas sus resoluciones, con la posibilidad de poner en evidencia a las oficinas gubernamentales por poderosas que estas sean³.

El ombudsman cumple funciones de defensor de los ciudadanos, receptor de quejas o contralor público de los abusos del poder, especialmente de aquellas arbitrariedades que dan lugar a la transgresión de algún derecho de los ciudadanos.

En México no fue sino hasta 1992 que se creó un sistema de instituciones, nacional y estatal, de protección de los derechos humanos, para lo cual se reformó el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quedando establecido que:

Artículo 102. ...

A) ...

B) El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de
2015**

naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados⁴.

Así, por primera vez, se establece en México a nivel constitucional un órgano del estado no jurisdiccional encargado de la protección de los derechos humanos, que conoce de las quejas administrativas de cualquier autoridad, exceptuando las del poder judicial.

Esta reforma representa un avance indiscutible, puesto que aun cuando impone límites en las materias en que no se pueden presentar quejas como electoral, laboral y jurisdiccional, establece un sistema nacional y en las entidades federativas para la defensa de derechos fundamentales.

Sin embargo, dadas las limitaciones de este sistema de “organismos protectores de derechos humanos” en 1999 fue nuevamente reformado el Apartado B) del artículo 102 constitucional quedando establecido que:

Artículo 102.

A) ...

B) El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de 2015

los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su cargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y solo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión, un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas”s .

Con las adiciones que se le hacen al texto constitucional para la protección de los derechos humanos estableció:

1. Que la protección de los derechos ya no sería únicamente sobre los derechos que otorga la Constitución sino los que ampara. Modificación conceptual que amplió la protección derechos humanos ya que anteriormente solo abarcaba aquellos que textualmente enumeraba la Carta Magna, con la modificación esta protección se extendió a aquellos a todos aquellos que el texto supremo abarcaba, no solo los que enumeraba, es decir, fueron incluidos de manera implícita aquellos derechos insertos en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte, incluso aquellos que según la doctrina jurídica reconoce como de tercera generación;
2. Que nombre oficial el de Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
3. Que se le dota de autonomía de gestión y presupuestaría, personalidad jurídica y patrimonio propio;
4. Que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un consejo consultivo integrado por diez consejeros;
5. Que será el Senado de la República el órgano encargado de nombrar al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en caso de receso de este será la Comisión Permanente del Congreso de la Unión quien lo elija;
6. Que la duración del cargo de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos será de cinco años con posibilidad de reelección por un solo periodo; y
7. La obligación del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de presentar anualmente de actividades ante los poderes de la Unión.

Sin duda todo lo anterior significó un gran avance, sin embargo fueron insuficientes.

En este sentido, el Constituyente Permanente decidió perfeccionar el sistema de “organismos de protección de los derechos humanos” y en el año de 2011 nuevamente se realizó una reforma, de

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de 2015

gran calado, en materia de derechos humanos, por lo que se reformaron los artículos 1o., 3o., 11, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶.

En particular el Apartado B) del artículo 102 constitucional, referido a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos queda como sigue:

Artículo 102. ...

B) ...

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

...

Las constituciones de los estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

...

...

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

...

...

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas⁷.

Las adiciones que se le hacen al texto constitucional, establecen nuevas obligaciones y facultades, entre ellas:

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de 2015

1. La obligación de los funcionarios públicos para responder las recomendaciones que se les presenten por estos organismos de protección de derechos humanos;
2. Se establece la obligación para los estados de la república y el Distrito Federal para dotar de autonomía plena a estos órganos;
3. El procedimiento de consulta pública para la elección de los titulares de las comisiones de derechos humanos, así como de los integrantes de los consejos consultivos;
4. Dota a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la facultad para investigar violaciones graves a los derechos humanos; y,
5. Se elimina la limitante para conocer sobre asuntos de carácter laboral;

Importantes reformas que van encaminadas a fortalecer a estos órganos, ahora con autonomía plena y no solo de gestión, con nuevas facultades y con la obligación constitucional de los funcionarios para responder a sus recomendaciones.

Sin embargo, a pesar de las distintas reformas en la materia, aún quedan aspectos sin tocar para reforzar la capacidad del Ombudsman, nacional y de los estados de la República, para hacer efectivas sus recomendaciones.

En particular llama la atención el que se haya establecido a nivel Constitucional que solo “la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa”.

No resulta entendible el por qué la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión no pueda llamar “a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa”, toda vez que esta es una facultad constitucional ya prevista en la Carta Magna, en sus artículos 69 y 93, así como en diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados, en particular los artículos 124 y 198 de este ordenamiento.

Igualmente resulta, limitativo, el que la comparecencia de “las autoridades o servidores públicos responsables” del incumplimiento de alguna recomendación para que “expliquen el motivo de su negativa”, sea a solicitud del órgano agraviado, sobre todo porque esto reduce la capacidad de supervisión y control del legislativo ante los distintos órganos del Estado.

En este orden de ideas, la presente iniciativa pretende tres cosas fundamentales:

Primera: Fortalecer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dotando de mayor energía las recomendaciones que emitidas, que sin ser vinculatorias, si son orientadoras, imparciales y legales, mediante un mecanismo de supervisión obligatoria a quienes incumplan las mismas

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de 2015

Segunda: Otorgar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las mismas facultades que al Senado de la República para llamar a comparecer a los funcionarios que se nieguen a cumplir con las recomendaciones del Ombudsman.

Tercera: Eliminar la limitante que establece que solo serán llamados a cuentas aquellos funcionarios que incumplan con una recomendación del Ombudsman, siempre y cuando exista una solicitud expresa de éste órgano.

Por las razones arriba expuestas, se presenta la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el Apartado B) del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo segundo del apartado B) del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 102. ...

B) ...

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a **comparecer** y responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o la **Cámara de Diputados** o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, sin que medie solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Transitorios

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

Artículo Segundo. Las legislaturas de los estados y la Asamblea legislativa del Distrito Federal dentro de los 180 días naturales posteriores la publicación harán las adecuaciones a sus ordenamientos a fin de dar cumplimiento al presente decreto.

Notas

1 Venegas Álvarez, Sonia. *Origen y devenir del Ombudsman ¿Una institución encomiable?* Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios Doctrinales, Número 117. 1988. Universidad Nacional Autónoma de México.

2 Constitución de Suecia. Información sobre Suecia. Svenka Institute, Suecia, 1983.

3 Rowart, Donal. *The ombudsman plan essays on the worldwide spread of an idea*, Toronto. Mc Clelland and Stewart. 1973 p VIII.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de
2015

4 Diario Oficial de la Federación 28 de enero de 1992.

5 Diario Oficial de la Federación 13 de septiembre de 1999.

6 Diario Oficial de la Federación 10 de junio de 2011.

7 Diario Oficial de la Federación 10 de junio de 2011.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de octubre de 2015.

Diputado Alfredo Basurto Román (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LÍA LIMÓN GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

La que suscribe, Lía Limón García, diputada federal del Partido Verde Ecologista de México, en la LXIII 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 por el que se reforma el párrafo quinto del apartado b del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de autonomía de los organismos estatales de derechos humanos**, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El objeto de esta iniciativa es dotar de mayor autonomía a los organismos estatales de derechos humanos de las entidades federativas, previendo expresamente que tendrán autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, además de que en su proceso de designación no podrá participar el jefe del Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate, con la finalidad de que no exista un control político de origen sobre el ombudsman estatal.

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, existe un nuevo paradigma constitucional en materia de derechos humanos. Uno de los temas esenciales que abordó el proceso constitucional que hemos referido, fue lo concerniente a dotar de autonomía constitucional plena tanto al Ombudsman nacional como a los organismos estatales de derechos humanos en las entidades federativas.

Al respecto, citamos las páginas 46 y 47 del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados que fungió como Cámara de origen, con proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I, se reforman los artículos 1o., 11, 33 y la fracción X del artículo 89, y el Apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ al tenor de lo siguiente:

Con la integración de apartado B al artículo 102 constitucional en 1991, se otorgó rango constitucional a los organismos públicos de protección de los derechos humanos. Posteriormente, con la reforma del 13 de septiembre de 1999, se dotó únicamente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonios propios y **el Constituyente no estimó necesario reconocer la autonomía de los organismos locales de protección de los derechos humanos en los estados y el Distrito Federal.**

El resultado es que el día de hoy algunos organismos de las entidades federativas no cuentan con el carácter de autónomos para desempeñar su objeto legal. De una revisión de la naturaleza jurídica que cada Constitución local reconoce a los organismos públicos de derechos humanos, tenemos que 16 gozan de autonomía plena, personalidad jurídica y de patrimonio propio, 9 sólo gozan de autonomía técnica de gestión y presupuestaria, y 6 organismos públicos estatales sólo gozan de autonomía en las recomendaciones que emiten.

...

De esta manera, se le dotará a los organismos públicos protectores de derechos humanos de **la independencia suficiente para conformar un órgano técnico, y no político...**

Énfasis añadido

Ahora bien, del proceso de reforma constitucional relatado se advierte claramente cuál fue la voluntad del Constituyente Permanente consistente en dotar de autonomía a los organismos garantes de derechos, a fin de constituir órganos técnicos y no políticos.

Sin embargo, con la reforma constitucional de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011, no se consignaron expresamente los conceptos de autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios de los ombudsmen estatales, ya que sólo se hizo un tratamiento de autonomía lisa y llana para tales organismos locales, sin la precisión y puntualidad con que estos elementos se consignan para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sobre el particular transcribimos textualmente los párrafos cuarto y quinto del Apartado B del Artículo 102 constitucional:

Artículo 102.

Apartado A. ...

Apartado B. ...

...

...

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de los estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

...

Destacamos que en el párrafo quinto del Apartado B del artículo 102 constitucional, **se estableció un principio de libre configuración para las legislaturas locales en lo concerniente a la forma de garantizar la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.**

Esta atribución de libre configuración, queda al arbitrio de cada Congreso local, por lo que pueden existir múltiples visiones, formas y procedimientos sobre cómo lograr una misma finalidad constitucional. De ahí que nos permitamos proponer con este proyecto bases constitucionales mínimas que habrán de seguir las legislaturas de las entidades federativas en el proceso de designación de los órganos estatales de derechos humanos.

Abundando sobre la directriz de libre configuración de las legislaturas locales que hemos referido, nos permitimos citar la tesis de jurisprudencia P./J. 11/2012 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro IUS 2001102, visible en la página 241 del Libro X, Julio de 2012, Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro se cita a continuación:

Derecho a ser votado. Requisitos para el acceso a cargos públicos de elección popular previstos por la Constitución Federal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un sistema normativo para el acceso de los ciudadanos a los cargos públicos de elección popular, en el que concurren los siguientes requisitos: 1. Los tasados, que son los definidos directamente por la Constitución y que el legislador ordinario no puede alterar para flexibilizarlos o endurecerlos; 2. Los modificables, que son en los que expresamente se prevé la potestad de las Legislaturas para establecer modalidades diferentes, de manera que la Norma Suprema adopta una función referencial; y 3. Los agregables, que son los no previstos en la Carta Magna pero que pueden adicionarse por las Constituciones de las entidades federativas. Ahora bien, tanto los requisitos modificables como los agregables se insertan en **la esfera de la libre configuración del legislador ordinario y para su validez deben: a) Ajustarse a la Constitución General de la República, tanto en su contenido orgánico como respecto de los derechos humanos y políticos; b) Guardar razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persiguen; y c) Ser acordes con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, civiles y políticos en los que el Estado Mexicano sea parte.**

Énfasis añadido

La interpretación constitucional nos ofrece la siguiente clasificación sobre los elementos que pueden desarrollar las legislaturas de los estados respecto de contenidos establecidos en el pacto federal, a saber:

1. Los tasados, que son los definidos directamente por la Constitución y que el legislador ordinario no puede alterar para flexibilizarlos o endurecerlos;
2. Los modificables, que son en los que expresamente se prevé la potestad de las Legislaturas para establecer modalidades diferentes, de manera que la Norma Suprema adopta una función referencial, y
3. Los agregables, que son los no previstos en la Carta Magna pero que pueden adicionarse por las Constituciones de las entidades federativas.

Luego entonces, es pretensión de esta iniciativa de reforma constitucional **que la garantía de autonomía plena de los organismos estatales de derechos humanos sea un elemento tasado**, definido desde la norma constitucional sin que las legislaturas de las entidades federativas puedan relajarlo o darle mayor rigidez.²

De tal manera, consideramos que la definición de las bases para la designación, funcionamiento y organización de los organismos estatales de los derechos humanos no debe ser de libre configuración, sino que deben existir fundamentos constitucionales mínimos a partir de los cuales, las legislaturas de los Estados desarrollan lo correspondiente.

Igualmente, para efectos de justificar esta iniciativa resulta aplicable lo previsto en los **principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos**, de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas,³ mejor conocidos con los “Principios de París” que en la parte conducente se manifiesta lo siguiente:

B. Composición y garantías de independencia y pluralismo

1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:

- las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socio profesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;
- las corrientes de pensamiento filosófico y religioso;
- los universitarios y especialistas calificados;
- el Parlamento;
- las administraciones (de incluirse, los representantes de las administraciones sólo participarán en los debates a título consultivo).

2. La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de créditos suficientes. Esos créditos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de lograr la autonomía respecto del Estado y no estar sujeta a controles financieros que podrían limitar su independencia.

3. En el interés de la estabilidad del mandato de los miembros de la institución nacional, sin la cual no habrá una verdadera independencia, su nombramiento se hará mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración del mandato. Este podrá prorrogarse bajo reserva de que se siga garantizado el pluralismo de la composición.

No pasa por alto manifestar que México tiene grandes pendientes en materia de derechos, el pasado 2 de octubre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó una visita “in loco” a nuestro país. La CIDH observó en terreno la situación de derechos humanos en el país, con particular énfasis en desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como la situación de inseguridad ciudadana, el acceso a la justicia e impunidad, y la situación de periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos y otros grupos especialmente afectados por el contexto de violencia en el país.⁴

Otro fundamento, para fortalecer a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, son las recomendaciones del examen periódico universal, que es un nuevo mecanismo de derechos humanos que estableció la Asamblea General en su resolución 60/251, de 15 de marzo de 2006. A través de este mecanismo, el Consejo de Derechos Humanos revisa periódicamente el cumplimiento

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de 2015

de cada una de los 192 Estados miembros de las Naciones Unidas en cuanto a las respectivas obligaciones y compromisos en el ámbito de los derechos humanos, en tal sentido en las últimas recomendaciones del año 2013, se manifiesta lo siguiente:

148.29 Considerar las medidas adecuadas para garantizar que las funciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sean independiente e imparciales / continuar los esfuerzos para garantizar la autonomía de las instituciones nacionales encargadas de la protección de los derechos humanos.

148.99. Continuar con la aprobación de la legislación secundaria necesaria, con respecto a la reforma constitucional, armonizándola en los estados y a nivel federal.

Bajo tal tesitura, consideramos que cualquier esfuerzo encaminado a fortalecer a los órganos garantes de los derechos humanos, sin lugar a dudas que reforzará el compromiso de México y coadyuvará a cumplir con las recomendaciones formuladas por en el ámbito internacional.

Siguiendo con el tema de la autonomía de los órganos estatales de los derechos humanos, nos permitimos citar los rasgos distintivos que refiere la doctora Thalía Pedroza de la Llave⁵ respecto de los órganos constitucionales autónomos:

1. Autonomía de tipo político-jurídica (en el sentido de que los órganos constitucionales autónomos gozan de cierta capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal); administrativa (que significa que tiene cierta libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado), y financiera (que implica que los órganos constitucionales autónomos pueden determinar en una primer instancia sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del Poder Legislativo).
2. El ente u órgano debe tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria, esto es la facultad para dictar normas jurídicas reconocidas por el sistema legal, lo que se traduce en la capacidad de formular su regulación interna. Estas normas deben de ser publicadas en el periódico oficial, que en México es el Diario Oficial de la Federación.
3. Se deben establecer de forma precisa las competencias propias y exclusivas de los entes u órganos.
4. Deben elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.
5. Deben contar con capacidad para auto organizarse. Ello trae aparejado que dicho ente u órgano seleccione a su personal, establezca medidas disciplinarias y designe a sus autoridades. A esto se le conoce como servicio civil de carrera.
6. Los entes u órganos deben gozar de autonomía financiera, o de gasto, para disponer de sus fondos con plena libertad.
7. Debido a su carácter técnico, el ente u órgano no debe tener influencia proveniente de las fuerzas políticas.

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de
2015**

8. Sus titulares tienen un estado jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o de los poderes de la sociedad. Dicho estatuto se traduce en garantías de designación inamovilidad, duración, remuneración suficiente, etcétera.

9. Para integrar el órgano se escogen a personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia de que se trate.

10. Los nombramientos son de mayor duración que los de las demás autoridades políticas.

11. Para asegurar la imparcialidad de sus integrantes, estos deben estar sujetos a un marco de incompatibilidades, es decir, no podrán desarrollar actividades de carácter público o privado, con excepción de las no remuneradas en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. En algunos casos estas incompatibilidades subsisten durante cierto tiempo después de la expiración de su cargo.

12. La remuneración de sus titulares generalmente debe ser la misma que corresponde a los secretarios de Estado.

13. El ente u órgano debe gozar de la estima de neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública.

14. Debe tener el derecho de iniciativa legislativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia.

15. El órgano debe contar con la facultad de reglamentar la ley que le da competencia y subsanar los vacíos que se encuentren para la aplicación de la legislación.

16. Las decisiones más importantes son tomadas de forma colegiada.

17. Sus integrantes no pueden ser removidos sino por causa grave o en caso de circunstancias excepcionales.

18. Los entes u órganos tienen que presentar informes y realizar comparecencias ante el órgano parlamentario.

19. El ente u órgano no debe estar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial o del Poder Legislativo.

Se aprecia que la independencia y autonomía es un elemento clave para el desempeño de cualquier órgano constitucional autónomo como son la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones estatales. Este elemento esencial también se dirige o enfoca a que estos órganos constitucionales no estén alineados o supeditados de modo alguno frente a los poderes políticos clásicos.

Cabe señalar que el origen o nacimiento de los órganos constitucionales autónomos parte de la premisa del párrafo anterior, ya que surgen por la necesidad de que los poderes tradicionales dejen de desempeñar el doble papel de juez y parte, de que el ejercicio de ciertas funciones se desvincule de los intereses políticos, de que se eviten o controlen los excesos y abusos de los funcionarios públicos, de los partidos políticos y de los grupos de interés nacionales y transnacionales... Los

órganos constitucionales autónomos representan una alternativa reciente que ha tenido éxito para tratar los conflictos de poder y legalidad entre los partidos y los grupos sociales y económicos.⁶

Bajo tales antecedentes constitucionales, de derecho internacional y doctrinales es que justificamos la propuesta de esta iniciativa para conceder una autonomía plena a los organismos estatales de derechos humanos de las entidades federativas, y con el objeto de salvaguardar su independencia política se propone que en el proceso de designación de los ombudsmen estatales no participe el jefe del Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate, a efecto de asegurar independencia política de origen.

Para una mejor comprensión de esta iniciativa, a continuación presentamos un cuadro que contrasta el texto vigente con la propuesta del decreto.

Cuadro Comparativo

Texto Vigente

Artículo 102.

Apartado A. ...

Apartado B. ...

...

...

...

Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

...

...

...

...

...

...

Propuesta de modificación

Artículo 102.

Apartado A. ...

Apartado B. ...

...

...

...

Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía **de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios de los organismos de protección de los derechos humanos. En su proceso de designación no participarán los gobernadores de los estados.**

...

...

...

...

...

...

Esta iniciativa de reforma se inserta dentro de una adecuación progresiva de las normas constitucionales, que fortalece la posición institucional de las comisiones estatales de los derechos humanos en las entidades federativas, estoy segura que igualmente abonará a un ambiente más democrático y de limitación al ejercicio del poder en las entidades federativas, lo que sin duda les dará mayor credibilidad y legitimidad desde la designación y en la actuación frente a los ciudadanos.

No sobra reiterar que la construcción del estado de derecho, tiene como eje transversal el respeto irrestricto a la dignidad de las personas, donde la construcción y diseño de cualquier arreglo político tenga como principio rector maximizar el beneficio para la población, entendida como la auténtica Razón de Estado.

De lo que antecede, someto a consideración de esta soberanía el siguiente

Decreto por el que se reforma el párrafo quinto del Apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el párrafo quinto del Apartado B del Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 102.

Apartado A. ...

Apartado B. ...

...

...

...

Las Constituciones de los estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y **garantizarán la autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios de los organismos de protección de los derechos humanos. En su proceso de designación no participarán los gobernadores de los estados.**

...

...

...

...

...

...

Transitorios

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

Segundo. Las legislaturas de los estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrán un plazo de un año, contado a partir de su entrada en vigor, para armonizar su legislación conforme a lo establecido en el presente Decreto.

Notas

1 Fue aprobado en lo general y en lo particular, por 287 votos en pro, 1 en contra y 0 abstenciones, y se puede consultar en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2009/abr/20090423-XVI.pdf>

2 El debate sobre los alcances de la libre configuración incluso es un tema reciente en la discusión de los temas nacionales, por lo que atañe a la institución de las candidaturas independientes, particularmente sobre si los Estados pueden imponer mayores requisitos o elementos que harían más restringido el acceso a tales figuras de participación ciudadana.

3 Tal documento internacional de referencia se puede encontrar en <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosPrincipios/PAG0439.pdf>

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de
2015

4 <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112A.asp>

5 Pedroza de la Llave, Susana T. *Los órganos constitucionales autónomos en México*. En Estado de derecho y transición jurídica, Compiladores: José Antonio caballero Juárez y José María Serna de la Garza, Editorial UNAM, Primera edición, México, 2002. Página 179 y 180.

6 Gil Rendón, Raymundo. *La nueva forma de organización del poder en México: reingeniería constitucional*. Disponible en: <http://www.angelfire.com/pro/egapderecho/documentos/reingenieria.pdf> (fecha de consulta 30 de junio de 2015)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de octubre de 2015.

Diputada Lía Limón García (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL YUNES LINARES Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los diputados y senadores del Partido Acción Nacional, en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164, 169 y 172; así como los demás relativos y aplicables del Reglamento del Senado de la República, someten a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 21, 73, 76 y 123, Apartado C, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

1. Recuento de las reformas legales e institucionales para el fortalecimiento del sistema de seguridad pública en México

Durante las ocho décadas siguientes a la promulgación de la Constitución, el arreglo institucional de la seguridad pública del país descansó, primordialmente, en funciones que ejercían las entidades de la República para la investigación y persecución de delitos. Los municipios no tenían atribuciones en la materia y, a pesar de que existía un ámbito de competencia penal federal, la baja ocurrencia de incidentes delictivos de esta jurisdicción no volvía imperativo contar con un cuerpo de policía encargado de la prevención e investigación de delitos distintos de las agencias ya establecidas. No existían mecanismos de coordinación formales entre órdenes de gobierno ni había la necesidad de crearlos porque el sistema de justicia se enfrentaba a una conflictividad social poco compleja y de naturaleza más política que delincencial. El aparato meta institucional controlaba los conflictos y el institucional era relevante sólo en tanto legalizaba el actuar del primero.

Hacia 1983, en la coyuntura de la redefinición de la institución municipal y derivado del alza en los índices delictivos del país, el Constituyente reformó el artículo 115 constitucional para otorgar a los municipios funciones en materia de seguridad pública y tránsito, concurrentes con los gobiernos estatales. Esta modificación normativa marcó el inicio de una etapa descentralizadora pues, a través de esa reforma y otras, se asignaron funciones en seguridad pública a los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, éstas no serían reguladas sino hasta una década después. Por ello, los arreglos institucionales en términos de coordinación y mando que existieron durante este periodo, cuando no fueron inexistentes, siempre dependieron de consensos extra institucionales.

Durante la década entre 1983 y 1994, cambios de orden político, económico y social –como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los procesos de privatización de la economía estatal o el surgimiento de movimientos sociales–, dieron como resultado una época de grandes cambios estructurales, pero también de grave inestabilidad social. Los procesos de transición democrática, el debilitamiento del control de partido único sobre todos los órdenes de gobierno y la aparición de fenómenos delictivos más complejos hicieron necesario contar con mecanismos formales de coordinación y de distribución de competencias en materia de seguridad pública para todo el país. En ese contexto, a escasos meses de que culminara el sexenio del presidente Salinas de Gortari, mediante acuerdo presidencial se creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación entre las dependencias de seguridad: Gobernación, Defensa Nacional, Marina, PGR, DDF, PGJ DF y procuradurías de las entidades. Si bien esto constituyó un paso en la dirección correcta, el sistema

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

de asignación competencial seguía funcionando bajo una lógica política y no como un esfuerzo de largo aliento.

Los primeros impulsos reformadores del entrante Presidente Ernesto Zedillo buscaron modificar aquel escenario. Se reformó el marco constitucional en materia de impartición y procuración de justicia, y también el de la seguridad pública: el marco normativo la definiría por primera vez y se plantearía la base para la formación de un Sistema Nacional en la materia. De este modo, en 1995 se promulgaría la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sentando efectivamente los fundamentos para el desarrollo de este Sistema. Dicho ordenamiento regularía, por primera vez, los mecanismos de coordinación, procedimientos de ingreso, permanencia, formación, promoción, disciplina y estímulos de las instituciones policiales en los tres órdenes de gobierno.

No obstante, tal como sucedió en sexenios anteriores, los mecanismos informales de arbitraje de los conflictos y de desarrollo institucional se mostraron laxos e insuficientes para consolidar instituciones modernas de seguridad. Mientras tanto, el secuestro y el combate a la criminalidad organizada se convertían en problemas y prioridades nacionales. A esto respondió la expedición de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada en 1996, y, en 1999, como una iniciativa a fin de consolidar una institución encargada de la prevención y persecución del delito a nivel federal, se creó la Policía Federal Preventiva, unificando en una sola institución diversas agencias federales.

También en 1999, y con el objetivo de iniciar un proceso de depuración de las hasta entonces muy criticadas instituciones de seguridad y procuración de justicia a nivel nacional (corrupción, desconfianza ciudadana, ineficacia e infiltración por el crimen organizado), se reformó el Apartado B del artículo 123 Constitucional, que impedía la reinstalación del personal que no cumpliera con los estándares impuestos por la reforma constitucional de 1995. Las ambiciones detrás del nuevo texto constitucional pronto se vieron frenadas por la interpretación que los jueces federales dieron a la reforma, permitiendo a muchos agentes purgados en procesos de control de confianza mantener sus plazas y prestaciones. Ello truncó la capacidad de la autoridad para renovar sus cuadros dentro de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia en los tres órdenes de gobierno.

Cuando el primer gobierno federal de oposición encabezado por Vicente Fox llegó a la Presidencia de la República, se enfrentó a un aparato de seguridad pública poco estructurado que, además, se percibía como un instrumento corrupto y al servicio del régimen. Mucho de ello tenía que ver con que, hasta ese momento, las corporaciones policíacas federales se encontraban adscritas a la Secretaría de Gobernación. Precisamente por ello, desde la etapa de transición, el Presidente Fox propuso crear una nueva dependencia: la Secretaría de Seguridad Pública Federal. Esta Secretaría absorbió muchas de las estructuras y atribuciones que antes habían sido responsabilidad de la SEGOB. Por ejemplo, asumió la responsabilidad de la Policía Federal Preventiva y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, adquirió la facultad de regular y autorizar la portación de armas para empleados federales y asumió la Presidencia del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Asimismo, a inicios de su sexenio, creó la Agencia Federal de Investigación, como relevo de la Policía Judicial Federal y brazo operativo de la PGR, que se encargó de combatir delitos federales como el secuestro, el tráfico de drogas, la delincuencia organizada así como los delitos electorales. Este proceso de reestructuración marcó el inicio de un aumento consistente en el gasto público que, del 2000 al 2012, se incrementaría en 300%. Sin embargo, la reingeniería institucional y el incremento en gasto público en este rubro no lograron revertir la tendencia creciente de incidencia delictiva, ni lograron contener el fenómeno del crimen organizado que se expandía y agudizaba en

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

todo el país. La nueva Agencia Federal de Investigación adoleció de los mismos problemas que las corporaciones policiales antes formadas y, para finales del sexenio, su desaparición fue inminente.

Una de las primeras acciones que tomó la administración de Felipe Calderón fue la reestructuración de la Secretaría de Seguridad Pública: la Policía Federal Preventiva se convirtió en Policía Federal, concebida como un cuerpo profesionalizado respaldado por un Servicio Civil de Carrera Policial más funcional. Estos esfuerzos en torno al fortalecimiento del personal policial estuvieron acompañados de otros de orden tecnológico con la creación y puesta en marcha de Plataforma México.

Sin embargo, mientras la estructuración y depuración de las corporaciones policiales avanzaba lento, la violencia continuaba recrudeciéndose y el crimen organizado se expandía y mutaba. La participación de las fuerzas militares dejó de ser auxiliar y se convirtió en la primera respuesta ante cualquier crisis de narcotráfico y delincuencia en los tres órdenes de gobierno. Para entonces, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya había declarado como constitucional su participación en tareas de seguridad pública, pero lo que hacía falta era un instrumento más eficaz para el combate contra los cárteles.

Ese fue el impulso de la reforma constitucional del 2008:

- 1) redefinió la noción de seguridad pública, estableció sus principios y las bases mínimas de coordinación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública y plasmó un nuevo modelo policial;
- 2) creó un régimen diferenciado para la delincuencia organizada; y,
- 3) transformó los cimientos del sistema de justicia penal. Sin embargo, lejos del plano normativo, y a pesar de la iniciativa del Gobierno Federal de consolidar un modelo de coordinación policial con base en las capacidades de los gobiernos locales, en la práctica se observaron importantes retrocesos en términos de la coordinación del orden federal con estados y municipios. Más aún, al medir el éxito o fracaso de la política en materia de seguridad pública con base en la incidencia de homicidios dolosos, un aumento en 35% respecto al sexenio anterior, tornó impostergable revisar el modelo de seguridad pública en su totalidad.

Finalmente, con la entrada del gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, se reformularon estrategias y arreglos institucionales, disolviendo la Secretaría de Seguridad Pública Federal y se subsumieron sus funciones en la Comisión Nacional de Seguridad, ahora dependiente de la Secretaría de Gobernación. Pero fue a partir de lo ocurrido en el Estado de Michoacán, con el surgimiento de las autodefensas y la posterior intervención del gobierno federal, y de los lamentables hechos ocurridos en Iguala, Guerrero, que los dispares esquemas de coordinación y centralización del mando policial estatal –que empezaron a proliferar desde el sexenio anterior– se perfilaron como la solución que propuso el Ejecutivo Federal ante la debilidad municipal frente a la infiltración del crimen organizado.

Sexenio tras sexenio, las distintas ópticas bajo las cuales se han ensayado respuestas al problema de seguridad pública han sido omisas en atender una pregunta central: ¿cuáles son los incentivos adecuados para lograr reclutar y conservar al prototipo de policía cuyo actuar se rija por los principios establecidos en la Constitución? Según el Inegi, al día de hoy, un agente promedio de una corporación policial estatal posee tres características: tiene mayoritariamente entre 30 y 39 años, cuenta sólo con estudios de secundaria o carrera técnica/preparatoria y percibe un salario de entre 4

mil y 18.5 mil pesos mensuales.¹ En promedio, a nivel nacional solamente el 5% de los elementos de estas corporaciones cuentan con un título de licenciatura. El panorama en el ámbito municipal es menos alentador: el perfil promedio de los 130 mil policías municipales del país tiene una escolaridad de secundaria, un ingreso promedio entre los 2,700 y los 13 mil pesos mensuales y, también, una edad predominantemente entre los 30 y 39 años. Sobre su régimen de seguridad social, a pesar de lo que establece el artículo 123, Apartado B, fracción XIII constitucional, no se cuenta con información oficial completa. Sin embargo, diversos diagnósticos sobre las características de la policía en México apuntan a que éste tema continúa como una gran asignatura pendiente.

El recuento de las reformas constitucionales, de las reestructuraciones intersecretariales, del gasto público y del fracaso, en términos generales, de los distintos enfoques en materia de seguridad pública que se han conducido hasta ahora, apuntan, en términos generales, hacia tres lecciones que permanecen inaprendidas hasta ahora:

- 1) las grandes reformas constitucionales en materia de seguridad pública que carecen de un plan de implementación de largo alcance están destinadas al fracaso;
- 2) las grandes reformas constitucionales en materia de seguridad pública que descansan en mecanismos de coordinación y adjudicación de competencias sujetas a consensos políticos coyunturales están, también, destinadas al fracaso; y,
- 3) las grandes reformas constitucionales en materia de seguridad pública que no se hacen cargo de construir un piso mínimo de seguridad social para todos los miembros de las corporaciones policiales –al menos equivalente al de las fuerzas armadas, como mandata la Constitución– están, necesariamente, destinadas al fracaso. Consolidar, pues, instituciones de seguridad pública eficaces y confiables no conduce necesariamente a la desaparición del eslabón más débil, por el contrario, exige su fortalecimiento.

2. ¿Por qué no es posible impulsar una reforma policial en los términos propuestos por la Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal?

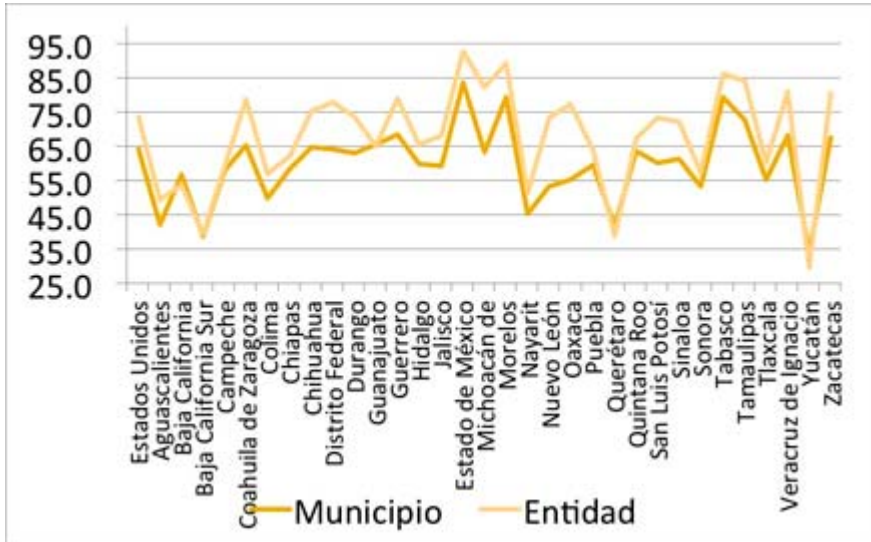
Tal como se ha explicado en párrafos anteriores, la iniciativa del Presidente de la República parte de la premisa de que varias de las corporaciones policiales municipales no han tenido la solidez institucional suficiente para hacer frente a la delincuencia en sus diversas expresiones, lo que se ha traducido en la cooptación de los elementos que integran estas corporaciones por parte del crimen organizado. En virtud de ello, la iniciativa propone concentrar las funciones policiales en determinados órdenes de gobierno, a efecto de facilitar las condiciones de mando. Ello implica desaparecer las policías municipales.

El Partido Acción Nacional considera que el diagnóstico del que parte la Iniciativa del Ejecutivo Federal debe revisarse pues no hay evidencia contundente y generalizada de que el Mando Único Policial Estatal vaya a resolver los problemas multifactoriales de seguridad pública en cada rincón del país. Más aún, no consideramos que la propuesta sea jurídica, ni estratégicamente viable por las razones que a continuación se exponen:

1. Las policías estatales no son necesariamente mejores que las municipales. Por el contrario, en algunos municipios –Nezahualcóyotl y Querétaro, por ejemplo– han sido reconocidos por el gobierno federal como modelos policiales con las mejores prácticas del país. Más aún, la

población mexicana tiene en algunos casos mayor confianza en las autoridades policiales municipales que en las estatales.

Figura 1. Percepción de inseguridad municipios vs estados 2014



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2012, 2013 y 2014

2. No existe claridad sobre el modelo de mando único que propone el Ejecutivo. Sin embargo, cualquier opción dentro del catálogo de mandos coordinados o de policía estatal única no se ha probado aún como un arreglo institucional blindado ante la corrupción, infiltración o ineficacia.

3. Eliminar a las corporaciones policíacas municipales limita la posibilidad de innovación y generación de mejores prácticas locales que sirvan como insumos para elevar la calidad de otras corporaciones en otros sitios del territorio nacional.

4. Unificar a la policía en células estatales, mediante la eliminación de unidades municipales, potencializa el riesgo de daño ante una corporación infiltrada, corrupta o poco capacitada. En vez de lidiar con una localidad afectada por una institución policial, tendríamos que enfrentar consecuencias para toda una entidad. En ese sentido, fragmentar la policía es también una estrategia para fragmentar el riesgo y minimizar el daño.

5. Garantizar la seguridad pública requiere una multiplicidad de tareas para las que se requieren distintos tipos de capital humano, capacitación, equipamiento, profesionalización, etc. Más allá de una distinción entre mandos por orden de gobierno, cualquier modelo policial debe comprender un catálogo de perfiles de corporaciones y elementos policiales *ad hoc*.

6. En ese mismo sentido, en buena parte de los estados federados, la estrategia de seguridad es contraria a la centralización: España, Estados Unidos de Norteamérica, Canadá e Italia, entre otros, confieren gran importancia a la policía municipal por su cercanía a la comunidad y capacidad de respuesta en la protección de la seguridad ciudadana.

7. Por último, el modelo policial que se proponga debe hacerse cargo de las características sociodemográficas del capital humano que desea reclutar. Atender a la complejidad del actual mercado laboral, los perfiles de egreso de la educación media—superior y superior, así como cuales son las expectativas de las próximas generaciones en relación al fomento de oportunidades de primer empleo y de carrera profesional.

3. ¿Cuál es el modelo policial que impulsa el Partido Acción Nacional?

El Modelo Policial que impulsa el Partido Acción Nacional parte de tres premisas fundamentales:

- 1) Combatir la corrupción e ineficacia de las fuerzas policiales es un problema complejo que requiere soluciones integrales y multifactoriales. La sola concentración de los esquemas de mando no se ha probado como un remedio infalible contra la infiltración del crimen, mucho menos la concentración funcional en los órdenes de gobierno estatales;
- 2) Mantener corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno, siempre y cuando éstas puedan cumplir con los parámetros mínimos indispensables para el cumplimiento de su labor. Mantener instituciones locales sólidas es deseable, ya que garantiza la seguridad y confianza de la ciudadanía y, en buena medida, contribuye a formar agentes con fuertes vínculos dentro de la comunidad que protegen; y,
- 3) Para combatir con eficacia la conflictividad nacional es necesario reconocer todas sus aristas. En este sentido, no todos los fenómenos delictivos pueden, ni deben, ser combatidos con elementos policiales paramilitarizados o elementos militares con capacitación policial. Es necesario repensar los perfiles de los agentes que se requieren para hacer frente a los distintos tipos de conflictividad social que persisten en el país.

Con base en estas premisas, hemos desarrollado siete ejes que sirvan de cimientos del nuevo modelo de policía:

1. **Preservará corporaciones policiales municipales.** El modelo propone preservar las corporaciones policíacas de los tres órdenes de gobierno, siempre y cuando satisfagan estándares mínimos que aseguren su buen funcionamiento.
2. **Constituir un Instituto Nacional de Seguridad Pública.** Este órgano se encargará de reglamentar, supervisar y evaluar el ejercicio de competencias y facultades en materia de seguridad pública y administración penitenciaria de los distintos órganos de los tres órdenes de gobierno. Asimismo:
 - a. Regulará y gestionará el Servicio Nacional de Carrera Policial, el cual establecerá la reglamentación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación del personal de instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Establecido este sistema nacional, ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado por él.
 - b. Estará encargado de gestionar, administración y regular las bases de datos de información en materia de seguridad pública y administración penitenciaria.

c. Estará facultado para proponer políticas públicas en el ámbito de sus competencias, atendiendo a mecanismos de participación ciudadana.

3. Preverá el diseño de mecanismos de intervención, sustitución y colaboración subsidiaria de las instituciones de seguridad pública de los distintos órdenes de gobierno. Se implementarán esquemas de evaluación, intervención, interdicción, subrogación y disolución de instituciones de seguridad pública de una entidad o de un municipio cuando no satisfagan los estándares mínimos determinados por la ley y por el Instituto Nacional de Seguridad Pública.

4. Creará modelos de control interno y externo. Los controles internos se centrarán en el cumplimiento de los principios de legalidad, disciplina y ética, mientras que los externos vigilarán el desempeño e interacción con la ciudadanía con alianzas y participación de la sociedad civil organizada.

5. Establecerá un Instituto Nacional de Ciencias Forenses. Su objetivo será auxiliar, en el ámbito de las ciencias forenses y servicios periciales, a las Instituciones de Procuración de Justicia, Protección de Derechos Humanos, de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica de víctimas, tanto en el orden federal como en el local.

6. Contemplará un nuevo régimen laboral y de seguridad social para el personal de las instancias de seguridad y procuración de justicia. Se busca la homogenización del régimen laboral y de seguridad social para todo el personal civil de las instituciones de seguridad pública, seguridad nacional y procuración de justicia. Igualmente, se establecerá la portabilidad de rango, antigüedad y prestaciones, entre el personal de seguridad y procuración de justicia de municipios, estados y federación. En este sentido, el Congreso de la Unión determinará la o las instituciones de seguridad social para el personal de las instituciones de seguridad y procuración de justicia, consolidando un régimen complementario al de derechos de los trabajadores del estado. Establecerá, además, una nueva legislación que conozca y atienda las problemáticas sociales, económicas, familiares y de salud particulares del personal dedicado a tareas de seguridad y de sus familias.

1. Preverá contrapesos institucionales . La amenaza de retirar subsidios federales no ha constituido un incentivo eficiente para dirigir el uso de recursos hacia la mejora de las corporaciones policiacas en el orden estatal y municipal. Por este motivo, la reforma propondrá la competencia del Instituto Nacional de Seguridad Pública de determinar las reglas de operación y requisitos para la asignación de los fondos, aportaciones, subsidios y demás inversiones para la seguridad pública a nivel nacional, estatal y municipal. Este órgano será garante del destino exclusivo de dichos recursos para tales fines. Asimismo, estará facultado para llevar a cabo evaluaciones periódicas durante el ejercicio fiscal de su aplicación.

2. La posibilidad de certificar distintos perfiles de agentes en un mismo orden de gobierno será regulada. Más allá de una distinción entre mandos por órdenes de gobierno, cualquier modelo policial debe comprender un catálogo de perfiles de corporaciones y elementos policiales *ad hoc* : sus necesidades operativas y formativas, así como su movilidad. El Servicio Nacional de Carrera Policial tendrá la facultad de establecer distintos perfiles de agentes de seguridad pública con base en los requerimientos de formación y certificación establecidos por la ley y por el Instituto Nacional de Seguridad Pública.

4. Las propuestas de esta iniciativa.

A) Una reingeniería del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

A la luz de las consideraciones y argumentaciones precedentes, esta iniciativa plantea modificaciones específicas a los artículos 21, 73, 76 y 123 Apartado C de la Constitución General de la República. Al efecto, se propone reformar el artículo 21 constitucional para establecer una nueva integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual se conformará por el Instituto Nacional de Seguridad Pública, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, las instituciones de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Administración Penitenciaria de los tres órdenes de gobierno.

De este modo, se propone la creación del Instituto Nacional de Seguridad Pública, órgano con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendrá a su cargo la reglamentación, supervisión y evaluación de las competencias y facultades de las distintas instituciones de seguridad pública y administración penitenciaria de los tres órdenes de gobierno establecidos en la ley de la materia. Para el mejor cumplimiento de esta función, el Instituto Nacional de Seguridad Pública será el órgano encargado de gestionar, administrar y regular las bases de datos de información en materia de seguridad pública y administración penitenciaria. Para ello, dicho Instituto regulará, a través de sus reglamentos, los mecanismos de recopilación, intercambio y acceso a dichas bases de datos. En el ejercicio de esta función, el Instituto Nacional será responsable de mantener actualizada y accesible la información estadística en la materia.

El Instituto Nacional de Seguridad Pública tendrá como una de sus encomiendas principales la regulación y gestión del Servicio Nacional de Carrera Policial. Este Servicio será el encargado de la reglamentación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno. La operación y desarrollo de dichas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. De este modo, este sistema garantizará que ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado por él.

Dado el enorme potencial de información y capacidades del Instituto Nacional de Seguridad Pública como máximo órgano especializado en la materia, se estima necesario otorgarle la facultad para proponer políticas públicas en el ámbito de sus competencias. Para su proposición, se utilizarán mecanismos de participación ciudadana como medio de acercamiento entre la ciudadanía y la función estatal de seguridad pública. De igual modo, bajo esta premisa, se propone la participación de la comunidad en los procesos internos y externos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública, como medio democrático de control de dichas instituciones.

Asimismo, se propone garantizar en el texto constitucional una distribución equitativa, eficiente y eficaz de los fondos, aportaciones, subsidios y demás inversiones para la seguridad pública, a nivel nacional, para las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines. De acuerdo a la información que sirve como fundamento de esta iniciativa, se ha observado que la distribución de dichos recursos, para el ejercicio de estos fines, no ha sido funcional para garantizar eficazmente la función de seguridad pública del Estado. Por ello, se propone que el Instituto Nacional de Seguridad Pública sea el órgano estatal encargado de determinar las reglas de operación y requisitos para la asignación de esos recursos, como también para llevar a cabo las evaluaciones periódicas durante el ejercicio fiscal de su aplicación.

Para el funcionamiento del Instituto Nacional de Seguridad Pública, se propone su integración por siete consejeros que durarán en su encargo siete años sujetos a reelección. En esta línea, el consejo elegirá de entre sus miembros a su presidente, el cual durará en el cargo tres años sin posibilidad de reelección inmediata. Los requisitos que esta iniciativa propone para ser designado consejero de este Instituto son los siguientes: los aspirantes deberán ser mayores de 30 años, profesionistas titulados con, por lo menos, 10 años de antigüedad, y tener reconocido prestigio en el ámbito académico, de la sociedad civil o el sector público. Se estima que la pluralidad e idoneidad de profesiones afines a la seguridad pública debe ser observada. De igual modo, que los aspirantes no deberán haber militado en un partido político durante los 5 años anteriores inmediatos a la designación, ni haber laborado previamente en una institución de seguridad, procuración de justicia o en las Fuerzas Armadas durante el mismo periodo señalado, a fin de garantizar una mayor objetividad, imparcialidad y profesionalización en el ejercicio de su encomienda. El nombramiento de los consejeros estará a cargo del Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Además, los nombramientos quedarán sujetos a las objeciones que el titular del Ejecutivo Federal pueda presentar durante los siguientes 10 días hábiles al de la designación. En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, siguiendo la lógica anterior. Sin embargo, si el segundo nombramiento fuera objetado nuevamente por el Ejecutivo Federal, la Cámara de Senadores designará al consejero que ocupará la vacante con la misma votación.

Con el establecimiento de este Instituto Nacional, se añade en los artículos transitorios de esta iniciativa que los actuales Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes; la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario; la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, los Consejos Locales e Instancias Regionales y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establecidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y sus correlativos en las entidades federativas, en términos de lo establecido en la presente reforma, deberán ser disueltos en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de la publicación del presente Decreto, a fin de que su patrimonio y recursos pasen a formar parte del Instituto Nacional de Seguridad Pública.

B) Mecanismos de intervención.

En el contexto nacional, y a la luz de las intervenciones estatales y federales en materia de seguridad de la última década, es menester de esta reforma regularizar y normar los mecanismos institucionales para la intervención de un orden de gobierno superior dentro de las funciones de uno inferior. En términos de la autonomía municipal y del pacto federal, es necesario afinar los elementos con que cuenta el Estado para poder hacer frente a las más variadas crisis y emergencias en materia de seguridad pública, sin romper con la normalidad constitucional. Es por ello, que se propone un conjunto de medidas complementarias, graduales y subsidiarias para poder intervenir en una institución de seguridad pública desde las primeras señales de problemas de gestión, hasta en las grandes crisis de corrupción o abusos policíacos o penitenciarios.

La reforma establece las bases para el ejercicio de la función de seguridad pública, sujeta a las capacidades de las instituciones municipales, estatales o federales para efectivamente llevar a cabo dicha función, así como para justificar la existencia de una institución de seguridad pública o administración penitenciaria de cualquier orden de gobierno. Prevé el mecanismo para la coordinación interinstitucional, los mecanismos de intervención para la evaluación y fortalecimiento de capacidades y su acreditación. Del mismo modo, se faculta al Instituto Nacional de Seguridad Pública para iniciar el procedimiento de subrogación de la función de seguridad

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

pública o la disolución de una institución, ya sea su absorción por otra, la subrogación temporal del servicio de seguridad pública en otra institución, así como los procedimientos para determinar el destino de sus recursos humanos, técnicos, materiales y financieros.

La reforma plantea los supuestos de violaciones graves a los derechos humanos y de patrones sistemáticos de corrupción para justificar la disolución de una institución de seguridad pública o de administración penitenciaria, a fin de cortar de tajo el problema y evitar la perpetuación de estados de cosas inconstitucionales o riesgosos para el pleno goce y garantía de los derechos humanos de la población en general.

El destino del patrimonio y personal de una institución en proceso de subrogación o disolución se remite al cumplimiento de requisitos, así como a la capacidad y necesidad de la institución que interviene en la localidad, a fin de dar garantías de continuidad y consolidación del estado de cosas resultante. De igual modo, esta iniciativa propone que en los supuestos de interdicción, subrogación o disolución, el orden de gobierno intervenido mantenga a su cargo el costo presupuestal del servicio de seguridad pública, incluyendo los fondos y aportaciones federales que podrán ser retenidas y resignadas de acuerdo a la redistribución de funciones.

También se contemplan los mecanismos de control legislativo para poder determinar la disolución de una institución de seguridad pública o de administración penitenciaria. En los casos de instituciones municipales y locales la ratificación de la decisión del Instituto Nacional de Seguridad Pública será de los Congresos de los Estados, mientras que la intervención de la Federación en un Estado, o la disolución de una institución federal, corresponderá ratificarlas al Senado de la República.

C) Instituto Nacional de Ciencias Forenses

Un problema que afecta a todos los niveles la implementación del nuevo sistema de justicia penal y su relación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública es el de los servicios periciales y de ciencias forenses. A lo largo y ancho del país existen laboratorios y expertos, pero la calidad, confiabilidad y pericia de sus expertos es variada y responde a las realidades culturales e institucionales de cada entidad federativa.

Como una respuesta al problema de la diversa calidad y relativa confiabilidad de todos y cada uno de los laboratorios y unidades de servicios periciales del país, es que se propone la creación de un Instituto Nacional de Ciencias Forenses, que se encargue de satisfacer las necesidades de servicios periciales, ciencias forenses y medicina legal de todas las instituciones de procuración de justicia, defensoría pública, asesoría jurídica de víctimas y protección de derechos humanos del país.

A través de mecanismos de certificación de unidades, expertos y procedimientos, el Instituto será el encargado de garantizar la calidad, confiabilidad y certeza de los dictámenes que nutran al sistema de justicia y de protección a los derechos humanos mexicano.

D) Bases de funcionamiento, organización y coordinación de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La reforma faculta al Congreso de la Unión para establecer, además de las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el desarrollo de las bases institucionales mínimas, los procedimientos, así como las condiciones en que operarán todas las instituciones de seguridad

pública del país. Como consecuencia del esfuerzo de homologación de capacidades y perfiles del personal de dichas instituciones, es necesario que la ley que regule a nivel nacional la materia de seguridad pública, establezca también los requisitos organizacionales y procedimientos mínimos para la adecuada prestación del servicio de seguridad pública.

Derivado de este ordenamiento, se establecerán los criterios y supuestos para la evaluación e intervención en las instituciones, quedando salvaguardado el Estado de Derecho y la normalidad constitucional en los casos de intervención necesaria dentro de un orden de gobierno por otro

E) Ratificación parlamentaria del Secretario de Seguridad Pública.

Al inicio de la presente administración se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a fin de centralizar en la Secretaría de Gobernación las funciones anteriormente realizadas por la Secretaría de Seguridad Pública a nivel federal, y establecer en la esfera del Secretario de Gobernación, a través de la Comisión Nacional de Seguridad, a la Policía Federal, la política criminal, la política penitenciaria, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás organismos anteriormente adscritos a seguridad pública.

Como consecuencia de los hechos ocurridos en Tanhuato, Michoacán, y la fuga del penal del Altiplano por parte de uno de los delincuentes más buscados del mundo, es justificado replantear el arreglo institucional dentro del gabinete federal, a fin de volver a priorizar los temas de seguridad pública en el primer nivel de importancia y atención. En términos de la cada vez más activa participación del Poder Legislativo en sus funciones de control, y de las reformas de gran calado en materia política de los últimos años, es viable proponer la rehabilitación y reconfiguración de la Secretaría de Seguridad Pública a nivel federal, reabsorbiendo el patrimonio y funciones trasladados a la Comisión Nacional de Seguridad, así como su inclusión dentro de la lista de Secretarios –al lado de Función Pública, Relaciones Exteriores y Hacienda– que exigen ratificación del Senado de la República cuando el Presidente opta por no formar gobierno de coalición.

La materia de seguridad pública tiene la suficiente relevancia y trascendencia de Estado, como para justificar la restitución de dicha Secretaría como parte de la Administración Pública Federal, así como la intervención del Senado en el nombramiento de su titular, quien deberá rendirle cuentas en los mismos términos que el resto del gabinete.

F) Régimen laboral y de seguridad social para el personal de las instancias de seguridad pública

Aunque la fracción XIII, Apartado B, del artículo 123 es muy clara en establecer para los policías, ministerios públicos y peritos, derechos de seguridad social complementarios, es decir, superiores a los reconocidos en el Apartado B a todos los trabajadores del Estado, en la práctica, las condiciones de los policías a nivel nacional es subóptima en términos del respeto a sus derechos laborales y prestaciones de seguridad social más básicos: malos salarios, discrecionalidad en el ascenso y en la permanencia en las instituciones; corrupción al interior de las instituciones; una cultura paupérrima de respeto a las condiciones mínimas de trabajo; falta de regularidad salarial y los castigos corporales y económicos parecen una constante en toda la República y en todos los niveles de gobierno.

Algunos estados de la República, como Aguascalientes, Morelos, Nuevo León o Veracruz, han emprendido esfuerzos por consolidar a nivel estatal mandos únicos y policías acreditables,

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

dotándolas de regímenes mínimos para los trabajadores del gobierno del Estado, y por otro lado considerando algunas prestaciones particulares como vivienda, seguros médicos y de vida superiores a los de la ley, sobreprimas de riesgo, etc. Adicionalmente, la expansión y mejoramiento de la oferta de reclutamiento en algunos estados de la República, ha provocado la práctica de reclutamiento para fuerzas estatales y municipales fuera de los confines territoriales de cada entidad federativa a fin de cubrir el total de plazas disponibles y en necesidad de ser cubiertas. Esto, poniendo en competencia a las distintas corporaciones para captar el mejor capital humano disponible, con variadas ofertas laborales, y obligando a entidades con débiles fuentes de recaudación a competir con entidades con fuertes ingresos fiscales, con la problemática presupuestal que a mediano y largo plazo esto puede causar.

La percepción de los integrantes de las instituciones de seguridad pública del país, sobre todo a nivel estatal y municipal, es de incertidumbre por sus derechos humanos, laborales y de seguridad social. La transición en muchos estados hacia un mando único ha buscado crear incentivos laborales complementarios, aunque en muchos casos, sólo ha sido meramente superficial, pues los policías tienen aún graves conflictos laborales con las instituciones municipales o estatales, como es el caso de Nayarit.

Por lo tanto, cualquier expansión al sistema de derechos y prestaciones de la seguridad social debe responder a la propia demanda de los efectivos policiacos a mejores condiciones de vida. De igual modo, a un replanteamiento del perfil, redimensión del rol y estatus del policía a nivel social. Debe buscar resignificar al policía como un miembro de la sociedad valioso en sí mismo. No debe ser sólo visto como un medio o instrumento en el cumplimiento de las funciones de seguridad pública, sino como un ciudadano que cumple con la responsabilidad de guardia y protección de la comunidad, de la que él mismo es parte.

Una finalidad explícita de esta reforma constitucional, es la de romper con la inercias y resistencias al desarrollo de un verdadero sistema de profesionalización policial de corte democrático a nivel nacional. Al regular y regularizar las relaciones entre las instituciones y su personal, eliminar al mínimo los espacios a la arbitrariedad y la corrupción, esta reforma puede poner la siguiente piedra en la larga lucha por consolidar democráticamente las instituciones del Estado mexicano.

En términos de los compromisos internacionales de nuestro país, en particular la Convención Americana de Derechos Humanos, su Protocolo, y las Convenciones Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, es menester que el Estado mexicano reconozca explícitamente derechos y sus garantías al personal de las instituciones de seguridad a nivel nacional. Condiciones laborales mínimas, prestaciones laborales y de seguridad social contempladas en dichos instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte, es fundamental para extender la normalidad constitucional y convencional al régimen sui generis que en materia administrativo/laboral rige en las instituciones de seguridad.

Por esta razón, se propone establecer un nuevo Apartado C del Artículo 123 Constitucional, en el cual se sistematice y establezca de manera explícita el catálogo de derechos y obligaciones laborales y prestaciones de seguridad social mínimas y específicas para fortalecer el régimen de derechos del personal de las instancias de seguridad del Estado Mexicano, mismo que deberá ser desarrollado en la ley y que mínimamente deberá atender:

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

1. El desarrollo de sistemas nacionales de carrera para policías, ministerios públicos, peritos y personal penitenciario que sean los responsables de realizar el reclutamiento, acreditación, adscripción, formación inicial, formación de mandos, certificación de habilidades, control de confianza, régimen disciplinario, formación continua, estímulos y recompensas, a fin de separar de las responsabilidades operativas del día a día de las instituciones de seguridad pública el cúmulo de responsabilidades en materia de recursos humanos, homologando criterios, estándares y capacidades.
2. Un régimen diferenciado y gradual en términos de la permanencia en una institución de seguridad pública, cuidando la solidez del sistema en términos de confianza y cumplimiento de requisitos en ley, así como acotando los supuestos de no reinstalación a procesos de responsabilidad para promover la estabilidad laboral y el desarrollo de un robusto sistema nacional de carrera.
3. Por primera vez, establecer dentro de la relación jurídica especial que existe entre el Estado y el personal de las instituciones de seguridad, garantías de tipo laboral mínimas, tales como jornada máxima, prestaciones mínimas, un tabulador homologado a nivel nacional, y los estímulos y recompensas desde la propia ley, a fin de acotar al máximo la discrecionalidad y arbitrariedad de mandos para reconocer y respetar estándares laborales mínimos en todo el país para todos y cada uno de los miembros de estas instituciones.
4. Se amplían los requisitos de ingreso, permanencia y ascenso en las instituciones de seguridad, no sólo a exámenes de control de confianza, sino también a la acreditación de conocimientos, competencias y habilidades
5. Delinea la formalización de un esquema de portabilidad y movilidad laboral y de prestaciones entre los integrantes de las instituciones civiles de seguridad, así como entre distintos servicios nacionales de carrera, a fin de garantizar la suficiencia operativa y de derechos del personal adscrito a estas instituciones.
6. Establecer en la ley la o las instituciones de seguridad social que atenderá o atenderán las necesidades en la materia del personal civil de las instancias de seguridad nacional, seguridad pública, administración penitenciaria y procuración de justicia de los tres órdenes de gobierno.
7. La ley deberá establecer los mecanismos de protección de las condiciones mínimas de trabajo y derechos del personal de las instituciones de seguridad, verifique el cumplimiento de sus obligaciones, y se establecerá una jurisdicción especializada para atender los conflictos entre el personal de instituciones de seguridad y dichas instituciones, así como los medios de impugnación efectiva en contra de sus determinaciones.
8. En términos de la propuesta de adiciones al artículo 21 constitucional, busca establecer continuidad y salvaguarda de derechos laborales de policías acreditados en instituciones en vías de subrogación o disolución.

Por las razones antes expuestas, se propone la siguiente iniciativa de

Decreto por el que reforman los artículos 21, 73, 76, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

Único. Se reforma el párrafo nueve, y adicionan las Bases I, II y III del Artículo 21; se reforma la fracción XXIII del Artículo 73; se reforma la fracción II, adiciona la fracción XIV y recorre la numeración del Artículo 76; se reforma la fracción II del artículo 89; y se reforma la fracción XIII del Apartado B y adiciona un Apartado C al Artículo 123.

Artículo 21....

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

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, **la ejecución de penas**, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, **subsidiariedad**, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. **El funcionamiento y, en su caso, la existencia de las instituciones de seguridad pública estará condicionada al cumplimiento de estándares y capacidades establecidas por la ley de conformidad con las siguientes bases:**

I. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública. **El Instituto Nacional de Seguridad Pública, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, las instituciones de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Administración Penitenciaria de los tres órdenes de gobierno conformarán** el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes condiciones mínimas:

a) El Instituto Nacional de Seguridad Pública reglamentará, supervisará y evaluará el ejercicio de competencias y facultades en materia de seguridad pública y administración penitenciaria de los distintos órganos de los tres órdenes de gobierno, y promoverá la generación de capacidades institucionales. Asimismo, regulará y gestionará el Servicio Nacional de Carrera Policial.

b) La reglamentación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública será establecida por el Servicio Nacional de Carrera Policial de acuerdo a lo establecido en la

ley . La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) El Instituto Nacional será el encargado de gestionar, administrar y regular las bases de datos de información en materia de seguridad pública y administración penitenciaria; reglamentará los mecanismos de recopilación, intercambio y acceso a las mismas. Asimismo, será responsable de mantener actualizada y accesible la información estadística en la materia .

d) El Instituto Nacional estará facultado para proponer políticas públicas en el ámbito de sus competencias, atendiendo a mecanismos de participación ciudadana .

e) Se garantizará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos **internos y externos** de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.

f) Los fondos, aportaciones, subsidios y demás inversiones para la seguridad pública, a nivel nacional, serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines. **El Instituto Nacional determinará las reglas de operación y requisitos para la asignación de esos recursos y llevará a cabo evaluaciones periódicas durante el ejercicio fiscal de su aplicación.**

II. Para garantizar el desarrollo integral de capacidades institucionales, la eficacia en el ejercicio de las funciones en materia de seguridad pública y administración penitenciaria, y la sustitución y colaboración subsidiaria entre órdenes de gobierno, el instituto gestionará, en los términos de esta Constitución y las leyes respectivas, los siguientes mecanismos de intervención:

a) A partir de las evaluaciones y auditorías que practique, el Instituto Nacional podrá emitir observaciones y recomendaciones para la corrección o mejora de capacidades y procesos.

b) Cuando la institución evaluada o auditada incumpla las recomendaciones y observaciones mencionadas en el inciso anterior, el Instituto Nacional podrá designar un interventor encargado de supervisar la implementación de las medidas correctivas. El Instituto podrá determinar la interdicción de la corporación o un área de ella cuando incumpla de manera reiterada las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La interdicción consistirá en la remoción de mandos, su reestructuración organizacional o de procedimientos. La ley establecerá las bases y reglas para la ejecución de esta competencia.

c) El titular del Ejecutivo de cualquier orden de gobierno podrá solicitar la subrogación del ejercicio de la función de seguridad pública, por incapacidad o cualquier otra situación que afecte de forma relevante la prestación de dicho servicio, ante el Instituto Nacional. El Instituto determinará las condiciones de coordinación subsidiaria, las responsabilidades de los órdenes de gobierno y la temporalidad de la subrogación. El Instituto podrá ejercer de oficio esta competencia, con independencia de la facultad de los

congresos de los Estados prevista en el inciso d) de la fracción II del artículo 115 de esta Constitución.

d) A solicitud del titular del Ejecutivo de cualquier orden de gobierno o de oficio, el Instituto Nacional podrá iniciar el procedimiento de disolución de una corporación de seguridad pública por patrones sistemáticos de corrupción o violaciones graves de derechos humanos determinadas por autoridad competente. En el caso de disolución de una corporación a nivel municipal, la legislatura del Estado de que se trate deberá confirmar esta decisión. Tratándose de la disolución de una corporación estatal, y la Federación deba asumir funciones de seguridad pública local, será el Senado de la República quien deba confirmar la resolución del Instituto Nacional. La determinación de disolución de una corporación federal deberá ser aprobada igualmente por el Senado. La ley regulará los supuestos, funciones y procedimientos de esta facultad.

El personal que cumpla con los requisitos de permanencia y el patrimonio de una institución de seguridad pública o penitenciaria en proceso de disolución se integrarán a la institución de seguridad pública que asuma las funciones en la localidad afectada.

e) En los supuestos de interdicción, subrogación o disolución, el orden de gobierno intervenido mantendrá a su cargo el costo presupuestal del servicio de seguridad pública. La ley establecerá las reglas y mecanismos para, en su caso, la retención o descuento en las participaciones respectivas.

III. El Instituto Nacional de Seguridad Pública contará con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su régimen técnico, presupuestal y de gestión será determinado en la ley. Con independencia de las facultades expresamente establecidas en esta Constitución, el Instituto Nacional no tendrá funciones operativas.

El Instituto Nacional se integrará por siete consejeros que durarán en su encargo siete años con posibilidad de reelección. Cada tres años, el consejo elegirá de entre sus miembros al presidente, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior. Para ser designado consejero, los aspirantes deberán ser mayores de 30 años, profesionistas titulados con por lo menos 10 años de antigüedad, y tener reconocido prestigio en el ámbito académico, de la sociedad civil o el sector público. La pluralidad e idoneidad de profesiones afines a la seguridad pública deberá ser observada. No deberán haber militado en un partido político durante los 5 años anteriores inmediatos a la designación, ni haber laborado previamente en una institución de seguridad, procuración de justicia o en las Fuerzas Armadas durante el mismo periodo. El nombramiento de los consejeros estará a cargo del Senado de la República. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Los nombramientos quedarán sujetos a las objeciones que el titular del Ejecutivo Federal pueda presentar durante los siguientes 10 días hábiles al de la designación.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, designará al consejero que ocupará la vacante con la misma votación.

Los consejeros se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo, cargo o comisión públicos o privados, con excepción de los académicos.

IV. La Ley establecerá el Instituto Nacional de Ciencias Forenses como el órgano que tendrá a su cargo auxiliar en el ámbito de las ciencias forenses y servicios periciales a las Instituciones de Procuración de Justicia, Protección de Derechos Humanos, de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica de víctimas, tanto en el orden federal como en el local. Este Instituto será un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, así como de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y se regirá por los principios de independencia, ética, objetividad e imparcialidad sobre la base de los conocimientos científicos.

El Instituto Nacional de Ciencias Forenses será presidido por un profesional titulado en alguna de las ciencias objeto de la materia de este instituto. Deberá tener experiencia y reconocido prestigio durante al menos diez años anteriores a su nombramiento. Durará en su encargo 7 años y será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

Artículo 73. ...

I a XXII. ...

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de funcionamiento, organización y coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el sistema nacional de carrera policial , así como a las instituciones de seguridad pública en materia federal;

XXIV a XXX....

Artículo 76. ...

I...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; del **Secretario de Seguridad Pública** ; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III a XIII...;

XIV. Nombrar a los consejeros del Instituto Nacional de Seguridad Pública establecido en el artículo 21 de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la ley; y

XIV.....

Artículo 89. ...

I...

II...

...

En los supuestos de la ratificación de los secretarios de **Seguridad Pública**, Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República;

III a XX...

Artículo 123. ...

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. ...

I a XXXI...

B.

I a XII...

XIII. (Derogado) (Derogado)

(Derogado)

(Derogado)

XIII Bis... XIV.

C. Entre el Estado y las instituciones siguientes:

I. Los militares y marinos se regirán por sus propias leyes. El Estado proporcionará a los miembros en el activo del ejército, fuerza aérea y armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI del apartado B del este artículo, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones;

II. Los agentes del ministerio público, peritos y miembros de las instituciones civiles de policía se ajustarán a las bases siguientes:

a. Se establecerán sistemas nacionales de carrera policial, ministerial, pericial y de administración penitenciaria, mismos que serán los responsables del reclutamiento, acreditación, adscripción, formación inicial, formación de mandos, certificación de habilidades, control de confianza, régimen disciplinario, formación continua, estímulos y recompensas.

b. El personal de instituciones de seguridad, procuración de justicia y administración penitenciaria de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, podrán

i. Causar baja de la institución de seguridad o ser puesto a disposición del sistema por pérdida de confianza, a juicio de la autoridad política que ostente el mando de la institución;

ii. Ser separados de sus cargos cuando no cumplan con los requisitos previstos en la ley para permanecer en dichas instituciones;

iii. Ser removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, en cuyo caso no procederá su reinstalación.

c. La ley establecerá las condiciones de las relaciones entre el Estado y el personal de las instituciones de seguridad y procuración de justicia de naturaleza civil. La ley deberá establecer la jornada laboral, el tabulador salarial nacional, las prestaciones laborales, los estímulos y recompensas.

d. El ingreso, permanencia y ascenso dentro de las instituciones de seguridad y procuración de justicia se someterá a la acreditación de los respectivos exámenes de control de confianza, así como a las pruebas de conocimientos, habilidades y capacidades que determine la ley.

e. La ley establecerá las modalidades y condiciones para la adscripción y transferencia del personal civil y sus mandos entre las instituciones de seguridad, salvaguardando su antigüedad, rango y demás prestaciones.

f. La ley determinará las instituciones de seguridad social que atenderán las prestaciones del personal civil sujeto a este Apartado y de sus dependientes económicos a nivel nacional.

g. La ley establecerá las reglas y procedimientos para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones, la protección de sus derechos y condiciones de trabajo, así como para la resolución de los conflictos que surjan entre las instituciones a las que se refiere este apartado y su personal. Para tal efecto, la ley establecerá tribunales especializados, así como los medios de impugnación que procedan contra sus determinaciones.

III. El personal del servicio exterior se regirá por sus propias leyes:

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de la publicación del presente Decreto, deberá:

a) Realizar las adecuaciones a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública relativas a los artículos 21 y la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, establecer el Instituto Nacional de Seguridad Pública y reglamentar sus facultades en los términos del mismo artículo.

b) Expedir la Ley que crea el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, y las adecuaciones normativas para su funcionamiento.

c) Expedir la ley reglamentaria del Apartado C del Artículo 123 Constitucional en materia de condiciones laborales y seguridad social del personal ministerial, pericial, policial y de administración penitenciaria a nivel nacional, así como la ley orgánica de la institución de seguridad social para servidores públicos de seguridad a nivel nacional.

Tercero. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes; la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario; la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, los Consejos Locales e Instancias Regionales y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establecidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y sus correlativos en las entidades federativas, en términos de los establecido en la presente reforma, deberán ser disueltos en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de la publicación del presente Decreto. Su patrimonio y recursos pasarán a formar parte del Instituto Nacional de Seguridad Pública.

Cuarto. La Secretaría de Seguridad Pública Federal se constituirá a los 30 días de entrada en vigor de la presente reforma.

Quinto. La reinstalación del personal de instituciones de seguridad pública en ningún momento o circunstancia tendrá carácter retroactivo a la entrada en vigor de esta reforma. La posible reinstalación estará sujeta a la acreditación de los exámenes de competencia y confianza que establezca la ley para el primer ingreso a una corporación de seguridad pública.

Sexto. Los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios podrán solicitar, de acuerdo a lo que establezca la Ley General derivada de esta reforma, la intervención del Instituto Nacional de Seguridad Pública para sujetarse voluntariamente a los esquemas de subrogación y disolución de sus corporaciones de seguridad pública.

Séptimo. Las corporaciones de seguridad pública que no hayan sido objeto de intervención o subrogación voluntaria se someterán a una evaluación de capacidades que aplicará el Instituto Nacional de Seguridad Pública de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y en la ley de la materia. Dichas evaluaciones se llevarán a cabo dentro del plazo de un año.

Octavo. Derivado de las evaluaciones realizadas, el Instituto Nacional determinará si las corporaciones de seguridad pública podrán permanecer en sus términos, o bien, si éstas deberán ser intervenidas, interdictadas, subrogadas o disueltas. A partir del ejercicio de su

facultad de interdicción, el Instituto Nacional de Seguridad Pública podrá determinar la remoción y cambio de mandos de las distintas corporaciones de seguridad pública.

Noveno. La federación, las entidades federativas y los municipios garantizarán los fondos y recursos necesarios para la implementación del presente decreto, para lo cual realizarán de forma inmediata los ajustes y previsiones presupuestales a efecto del cumplimiento de sus obligaciones.

Décimo. Todos los recursos humanos y materiales con que cuentan las instituciones de procuración de justicia en materia de servicios periciales y ciencias forenses pasarán a formar parte del Instituto Nacional de Ciencias Forenses.

Nota

1 Los promedios se calcularon como suma ponderada con base en los datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014 y el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de noviembre de 2015.

Diputado Miguel Ángel Yunes Linares (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 72 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO AGUSTÍN FRANCISCO DE ASÍS BASAVE BENÍTEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

Nuestro sistema constitucional tiene fortalezas y debilidades. Puesto que requiere de una permanente actualización para mantener su vigencia, ha sido objeto de múltiples reformas y ha padecido las consecuencias de una creciente carga reglamentaria que lo ha debilitado. Es imperativo corregir este problema mediante un ajuste estructural para que sea el instrumento de directriz social que por su naturaleza debe ser. Este es el objeto de la presente iniciativa: establecer las leyes de ordenamiento constitucional para fortalecer a nuestra Constitución.

Presento esta propuesta de cara al próximo centenario de nuestra actual Carta Magna. Refrendo aquí mi convicción de que México necesita una nueva Constitución, y considero que el establecimiento de las leyes de ordenamiento constitucional constituye el primer paso en esa dirección. Se suele aducir en contra de la propuesta de una nueva Carta Magna la complejidad de la empresa, y por ello descargar el texto constitucional de su fardo reglamentario facilitaría la tarea. Por lo demás, si varios países que como el nuestro han pasado por una transición democrática y otros más han podido llevar a cabo un proceso constituyente en años recientes, no hay razón para que en México no pueda hacerse. Lo hicieron los españoles (1978) y los sudafricanos (1996), y en América Latina los chilenos (1980), los brasileños (1988), los colombianos (1991), los paraguayos (1992), los peruanos (1993), los ecuatorianos (1998 y 2008), los venezolanos (1999) y los bolivianos (2009). ¿Por qué no podríamos hacerlo los mexicanos?

Argumentos

El Estado moderno hunde sus raíces en el constitucionalismo. Como es reconocido en la literatura jurídica moderna, el Estado de Derecho moderno es, ante todo, un Estado constitucional. Así, el sistema constitucional adquiere el carácter de piedra angular del desarrollo y de la estabilidad de la estructura estatal. Sin embargo, es claro también que el constitucionalismo ha atravesado por diferentes etapas o ciclos históricos que muestran una evolución y la necesidad de que los sistemas constitucionales se actualicen para responder a las diferentes exigencias de la vida social.

El curso que ha seguido el constitucionalismo, desde sus etapas de mayor rigidez formal hasta la flexibilización de sus estructuras para permitir mayor capacidad de incidencia en la vida social, puso a prueba la capacidad que tiene el sistema para acomodarse a las nuevas estructuras y demandas sociales. Las tendencias del constitucionalismo moderno han dejado claro el carácter cultural del texto constitucional y, por lo tanto, la necesidad de vincularlo con la vida social.

Sin menoscabo de su naturaleza jurídico-política, la Constitución tiene una indudable impronta en la sociedad. El reconocimiento de este aspecto fundamental del texto constitucional obliga a buscar mejores formas para acercar el texto constitucional a la realidad social. En este sentido, si bien se imponen importantes tareas de difusión y de educación cívica, también son esenciales las labores de mejoramiento de la técnica constitucional.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

El problema viene de lejos. Además de los vicios de origen de nuestra Constitución -la lejanía entre norma y realidad derivada de lo que yo llamo el esteticismo legislativo y la ausencia de exigibilidad de derechos sociales-, padeció a lo largo del siglo pasado las consecuencias de una muy larga lista de enmiendas que la volvieron demasiado extensa y alambicada. Y por si fuera poco, en los últimos años surgió una proclividad a incluir las reglamentaciones más detalladas de las reformas en el mismo texto constitucional y no en las leyes reglamentarias, como producto del deseo de los partidos políticos de dar permanencia a sus “conquistas” legislativas. La lógica es obvia. Puesto que enmendar la Constitución presupone contar con mayoría calificada en ambas Cámaras del Congreso de la Unión y con la aprobación por parte de la mayoría absoluta de las Legislaturas estatales, su articulado resulta un refugio más seguro. Este fenómeno no es gratuito; obedece a la tendencia a utilizar la Constitución como un medio de acuerdo o transacción política entre los principales actores sociales, los cuales buscan en la rigidez del texto constitucional la protección de sus intereses.

Una Constitución tan larga y tan coyuntural es intrínsecamente inestable e inevitablemente incoherente. La norma suprema de un país no debe ser un resguardo amurallado de detalles reglamentarios, sino una plaza breve y funcional, abierta a todos, donde el menos educado de los ciudadanos pueda deambular sin perderse. Y debería ser ante todo referente del comportamiento social, fuente de incentivos que haga innecesarias las reglas no escritas y que encarezca la corrupción a fin de fungir como inductora eficaz de libertad y justicia.

El surgimiento de los tribunales constitucionales como un fenómeno del constitucionalismo moderno que busca que el texto constitucional sea el verdadero eje del sistema jurídico ha permitido dar mayor relevancia a los contenidos constitucionales, particularmente a la interpretación de valores y principios. Ante este panorama surge una serie de obstáculos que dificultan este proceso de socialización de la Constitución, dentro de los cuales puede mencionarse el riesgo de que los textos constitucionales tengan pocas referencias en los procesos judiciales o que exista un excesivo número de reformas que no permitan la suficiente estabilidad.

Este fenómeno negativo para el sistema constitucional se enraíza en las tradiciones jurídicas de cada lugar. En el caso de la Constitución mexicana de 1917, desde su origen optó por regular de manera exhaustiva algunos de los acuerdos políticos de mayor trascendencia al inicio del siglo XX, como fue el régimen legal de la tenencia de la tierra o el de los derechos de las clases trabajadoras. Tales artículos contrastaban con el resto y con los antecedentes de la Constitución de 1857 donde los artículos constitucionales eran bastante concisos. Posteriormente esta tendencia se utilizó para la regulación de la propiedad sobre las aguas y sobre los recursos del subsuelo y más adelante para el sistema electoral.

Actualmente nuestra Constitución es una de las más reglamentarias y extensas del mundo. Esta prolijidad constitucional obstaculiza la internalización de la Constitución en el ámbito social: la sola extensión de los artículos constitucionales dificulta su entendimiento y apropiación. De la misma manera, la excesiva carga de contenido o la inclusión de aspectos muy coyunturales en los artículos constitucionales obligan a su constante revisión y reforma. El reconocido *reformismo* constitucional mexicano tiene como una de sus causas el *detallismo* al que me he referido.

Este dinamismo constitucional trae aparejado, como una de sus más negativas consecuencias, el desconocimiento social del texto. La Constitución refuerza su carácter político e incluso jurídico, a través de las constantes reformas, pero debilita sensiblemente su índole social. Para solucionar este problema, que no es privativo del sistema constitucional mexicano, algunos sistemas constitucionales han creado un rango intermedio de legislación, que se ubica entre la Constitución y

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

las leyes ordinarias. Estas leyes se les suele denominar de distintas maneras -leyes orgánicas constitucionales, leyes estatutarias, leyes de desarrollo constitucional-, pero en todos los casos tienen como objetivo el descargar parte del contenido constitucional más reglamentario en leyes que gozan de mayor estabilidad que las secundarias por tener un proceso de reforma más rígido que el de la legislación ordinaria.

He aquí el objeto de esta iniciativa: el establecimiento de las *leyes de ordenamiento constitucional* para fortalecer nuestro sistema constitucional.

Leyes con estas características se han incorporado a partir del siglo XIX en Francia, Italia, España, Colombia, Chile, Ecuador, entre otros países. Si se analiza este fenómeno desde una perspectiva más general, se puede observar que la pluralidad de tipos o rangos legislativos obedece a una tendencia para flexibilizar tanto los procedimientos como la estructura de las fuentes del orden normativo, con el fin de poder adaptarlo a las diversas circunstancias que presenta la vida social. Un solo concepto de ley no resulta ya suficiente para lograr un sistema jurídico que brinde, a la vez, estabilidad y dinamismo, que regule la generalidad pero que, a la vez, se adapte a las circunstancias particulares.

México no ha dado aún el paso de adoptar este tipo de instituciones jurídicas, a pesar de que se trata de una tendencia global. Sin embargo, en la historia constitucional mexicana encontramos antecedentes incluso anteriores a las primeras leyes de esta naturaleza. Estos antecedentes se encuentran en el Acta de Reformas de 1847 en la que, uno de los más relevantes juristas de nuestra historia, Mariano Otero, propuso la existencia de las leyes constitucionales.¹ Si bien el carácter efímero del Acta de Reformas impidió apreciar el desarrollo de esta propuesta constitucional, es importante destacar que hay antecedentes en la historia constitucional mexicana de que este tipo de leyes se consideraron pertinentes y compatibles con nuestro sistema.

Por lo demás, recientemente otros juristas han propuesto específicamente su incorporación en nuestro sistema. El más destacado es el Maestro Héctor Fix Zamudio, quien en un artículo publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en 1999, propuso la existencia de *leyes orgánicas constitucionales* para ordenar nuestro sistema constitucional. En el mismo sentido, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en colaboración con esta Honorable Cámara, presentó este año un estudio denominado *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Texto, reordenado y consolidado*, coordinado por los doctores Diego Valadés y Héctor Fix Fierro. En él se incluye igualmente la propuesta de adoptar este tipo de leyes, aunque utiliza el término de *leyes de ordenamiento constitucional*. Finalmente, está también el estudio del doctor Ricardo Sepúlveda Iguíniz, quien en su libro sobre las leyes orgánicas constitucionales, hace una propuesta para incorporar las *leyes de desarrollo constitucional*, reformando el artículo 72 constitucional.

Es claro que nuestro Estado de Derecho enfrenta grandes desafíos. Para promover una verdadera cultura de la legalidad debemos renovar nuestro sistema, acercarlo a las necesidades concretas de la sociedad. Las leyes de ordenamiento constitucional darían mayor consistencia, orden y sentido en nuestro texto constitucional. Y respecto a su funcionamiento, cabe mencionar que se definen por dos elementos fundamentales: las materias a que se refiere y, en segundo término, su proceso formal de reforma. En cuanto a las materias -elemento material- las leyes intermedias suelen referirse a materias específicas y no a todo el contenido constitucional. La razón de ello es que, por tratarse de materias de particular trascendencia deben tener, a su vez, una protección especial.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

La mayor parte de los sistemas constitucionales reservan la definición de estas materias al constituyente, de forma que el legislador ordinario no puede ampliarlas, sino solo expedir las leyes en específico. Hay sin embargo dos posibles sistemas, uno que se llama *nominativo* y es el que define específicamente la leyes, una por una, que tendrán este carácter, y otro, que es *no nominativo*, en el que la Constitución señala las materias de manera abierta, de forma que cualquier ley que se expida en esas materias tendrá ese carácter.

La ventaja de las nominativas es que generan mayor certidumbre sobre cuáles leyes deben seguir un procedimiento especial y, al final, el número de leyes es menor. En el caso de los sistemas más abiertos, es decir de las leyes no nominativas, se favorece a que el sistema pueda irse adaptando a las necesidades que se vayan presentando, ya que de otra forma se requiere de una reforma constitucional para incluir cualquier otro tema en el rango de las leyes intermedias.

Por lo que se refiere al elemento formal, este es fundamental para que se logre la estabilidad, y consiste en la incorporación de elementos que den mayor rigidez al procedimiento de aprobación. La experiencia comparada muestra diversas alternativas, por ejemplo el que se aumente la mayoría exigida para su aprobación o bien, la intervención en un sistema de control previo de constitucionalidad del órgano judicial. La conjunción de ambos elementos da como resultado un nivel de leyes intermedias que tienen una particular estabilidad y conforme al cual, algunas materias adquieren una es

La ventaja de estas normas, en suma, es que permiten que sea en ellas donde se incluyan los aspectos reglamentarios y que el texto constitucional se reserve para establecer los principios y criterios generales.

Conforme a los antecedentes expuestos, se presenta esta iniciativa de reforma constitucional para la incorporación de las leyes de ordenamiento constitucional en nuestro sistema. Aquí se explican los términos de la propuesta:

a) Se propone un nombre que no se ha utilizado en otros países pero que describe su propósito central, que es el de *leyes de ordenamiento constitucional*. Considero que este nombre no se presta a equívocos, como sería el caso de que se utilizara el de *leyes orgánicas* o el de *leyes constitucionales*, además de que describe adecuadamente la misión que desempeñarían estas normas, esto es, el ordenamiento de la Constitución.

b) Se propone adoptar el sistema nominativo, a fin de evitar que, tratándose de una institución nueva en nuestro sistema constitucional, se dé pie a una proliferación de este tipo de leyes, con el riesgo de generar un clima de confusión y de inseguridad jurídica.

c) Hay que tomar en cuenta que uno de los problemas más identificados que se generan al adoptar este tipo de leyes, es el de las llamadas materias conexas, que consiste en que al dejarse muy abiertas las materias para este tipo de legislación, en una misma ley pueden existir normas propias de una ley ordinaria y, a la vez, de una ley intermedia. Para evitar esto se propone adoptar el sistema nominativo.

d) En cuanto a las materias específicas se propone que sean las siguientes:

1) El goce y ejercicio de los derechos humanos y las vías para su protección;

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

- 2) Las leyes orgánicas de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial;
- 3) La operación y funcionamiento de los organismos con autonomía constitucional;
- 4) La distribución de competencias en el sistema federal;
- 5) El régimen de los municipios;
- 6) El régimen del Distrito Federal;
- 7) Los medios de control constitucional;
- 8) El sistema electoral;
- 9) El sistema nacional anticorrupción;
- 10) El sistema nacional de seguridad pública;
- 11) El régimen de propiedad de las tierras y aguas;
- 12) El régimen laboral y la seguridad social.

La propuesta de materias obedece a tres criterios fundamentales: en primer término se incluyen las que son propiamente leyes *orgánicas* que son las de los poderes primarios constitucionales; en segundo término se incluyen las materias constitucionales que contienen una regulación demasiado detallada o reglamentaria en el texto constitucional y que, en mi opinión, debería hacerse más concisa; y en tercer lugar aquellas materias que requieren del establecimiento de criterios generales que establezcan criterios uniformes y por lo mismo fortalezcan a algunas instituciones.

Bajo el primer criterio estarían las materias señaladas en el inciso b),

Bajo el segundo criterio se incluyen las señaladas en los incisos h), i), j), k), l)

Bajo el tercer criterio se proponen las materias señaladas en los incisos a), c) d), e), f), g)

Hay que precisar que la propuesta implica una *ley de ordenamiento constitucional* por cada materia y no, en cambio, varias leyes para cada materia, precisamente para conseguir lo que se señalaba líneas atrás de evitar la proliferación del número de leyes.

Vale aclarar que tampoco se está optando por la propuesta que se incluye en el estudio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de esta Cámara de Diputados, que consiste en que exista una sola ley de ordenamiento constitucional, en la que se regulen todas las materias posibles. La razón por la que se descarta esta solución es doble: por un lado, me parece que una sola ley difícilmente podría regular adecuadamente las diversas materias constitucionales y, aunque con ella se logre el propósito de desahogar la Constitución del fardo reglamentario, precisamente por contener materias que son de índole constitucional generaría una seria confusión sobre la naturaleza del instrumento legal, generándose una suerte de dualidad constitucional, con una virtual Constitución paralela.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

En cuanto al procedimiento para su aprobación se propone que las *leyes de ordenamiento constitucional* sean aprobadas por las dos terceras partes de los miembros presentes de cada Cámara. Con esto se logra establecer una rigidez intermedia, que no es la requerida para cualquier norma constitucional, pero que otorga mayor estabilidad a las disposiciones de estas leyes que a las de las leyes ordinarias.

También se añade la propuesta de establecer un medio de control previo de constitucionalidad a través del pleno de la Suprema Corte de Justicia. El sentido de esta propuesta es, como se hace en otros sistemas, reforzar el cuidado de la técnica constitucional en un mecanismo que por novedoso puede dar lugar a incertidumbres fundadas. Para evitar que esta intervención de la Corte produjera la cancelación de un posterior medio de control constitucional, se le da solo carácter de opinión y se establece que el mismo se hará dentro del proceso legislativo, antes de la aprobación definitiva.

Finalmente, respecto al proceso a seguir para su implementación, y tomando en cuenta que uno de los objetivos sería precisamente el de lograr simultáneamente a la creación de estas leyes el descargo de parte de los articulados constitucionales, lo que supondría una reforma constitucional, se propone una serie de pasos para conseguirlo. Esto parte de la convicción de que la finalidad no sería simplemente generar un nuevo número de leyes con especial rigidez, que se venga a añadir a lo que ya existe, sino el de trasladar el exceso de reglamentación, en una tarea de ordenación y aligeramiento del texto constitucional.

Se trata de un proceso que implicaría ciertamente coordinación y seguimiento armónico de todos los pasos para conseguirlo. La iniciativa considera un plazo de dos años para su implementación y, con el objeto de facilitar aún más este proceso, incluye dos disposiciones que establecen un orden lógico, por materias comunes, para su elaboración. Adicionalmente le da el carácter de Cámara de origen a la Cámara de Senadores, para definir con precisión la responsabilidad de presentar la propuesta.

Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito, Diputado Agustín F. Basave Benítez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6 numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta H. Soberanía, la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el cual se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de leyes de ordenamiento constitucional

Artículo Único.- Se adiciona un párrafo K al artículo 72 y una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, para quedar como sigue:

Artículo 72....

(A – I). (...)

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

K. Para la aprobación de las leyes de ordenamiento constitucional se requerirá el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada Cámara.

Antes de su aprobación por la Cámara revisora, el proyecto de ley será enviado a la Suprema Corte de Justicia para que emita una opinión sobre su constitucionalidad. La Suprema Corte deberá emitir su opinión en el plazo de sesenta días; si no lo hiciere en ese plazo, se procederá a su aprobación por la Cámara respectiva.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I – XXIX-W. (...)

XXIX-X . Para expedir leyes de ordenamiento constitucional que regulen, a través de bases generales, las siguientes materias establecidas en este Constitución:

- a) El goce y ejercicio de los derechos humanos y las vías para su protección;**
- b) Las leyes orgánicas de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial;**
- c) La operación y funcionamiento de los organismos con autonomía constitucional;**
- d) La distribución de competencias en el sistema federal;**
- e) El régimen de los municipios;**
- f) El régimen del Distrito Federal;**
- g) Los medios de control constitucional;**
- h) El sistema electoral;**
- i) El sistema nacional anticorrupción;**
- j) El sistema nacional de seguridad pública;**
- k) El régimen de propiedad de las tierras y aguas;**
- l) El régimen laboral y la seguridad social;**

XXX. (...)

Transitorios

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.

Segundo. El Congreso de la Unión, deberá expedir las leyes de ordenamiento constitucional establecidas en la fracción XXIX-X del artículo 73 constitucional. Al momento de que elaboren los proyectos de decreto de las leyes de ordenamiento constitucional, el Congreso de la Unión deberá incluir la propuesta de modificación a los artículos constitucionales respectivos, a fin de que los artículos constitucionales contengan los principios y criterios generales y en las leyes de ordenamiento constitucional la regulación específica. Mientras no se aprueben y publiquen dichas disposiciones seguirán vigentes las leyes respectivas en cada materia.

Tercero. Antes de que concluya el primer año de ejercicio de la LXIII Legislatura, deberá conformarse un Grupo Plural de Legisladores y Legisladoras con el mandato de elaborar una reforma integral a la Constitución, a fin de tener un proyecto para ser discutido y en su caso aprobado en 2017, año del Centenario de nuestra actual Carta Magna.

Cuarto. Para el desahogo de este proceso el Congreso deberá hacerlo en el plazo de 12 meses. Para ello se seguirá el siguiente orden de elaboración, aprobación y expedición de las leyes de ordenamiento constitucional

En los primeros tres meses expedirá las leyes de ordenamiento constitucional siguientes:

- a) Sobre el goce y ejercicio de los derechos humanos y las vías para su protección;
- b) Las leyes orgánicas de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial;
- c) Sobre la operación y funcionamiento de los organismos con autonomía constitucional;

En los siguientes tres meses:

- d) Sobre la distribución de competencias en el sistema federal;
- e) Sobre el régimen de los municipios;
- f) Sobre el régimen del Distrito Federal;

En los siguientes tres meses:

- g) Sobre los medios de control constitucional;
- h) Sobre el sistema electoral;
- i) Sobre el sistema nacional anticorrupción;
- j) Sobre el sistema nacional de seguridad pública;

En los últimos tres meses:

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

k) Sobre el régimen de propiedad de las tierras y aguas;

l) Sobre el régimen laboral y la seguridad social;

Nota

1 Cfr. El acta constitutiva y de reformas de 1847: Artículo 27. Las leyes de que hablan los artículos cuatro, cinco y diez y ocho de la presente acta, la de libertad de imprenta, la orgánica de la Guardia nacional, y todas las que reglamenten las disposiciones generales de la Constitución y de esta acta, son leyes constitucionales, y no pueden alterarse ni derogarse, sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la Cámara de su origen.

Art. 25. Los tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de noviembre de 2015

Diputado Agustín F. Basave Benítez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 60. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA NORMA XÓCHITL HERNÁNDEZ COLÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La que suscribe Norma Xóchitl Hernández Colín, diputada federal a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la ley fundamental y 6, numeral 1, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 60. constitucional, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, a excepción de aquellos casos en que se ataque la moral, los derechos de terceros, se provoque algún delito o se perturbe el orden público.

El artículo 60. constitucional destaca **la imposibilidad de someter** la manifestación de las ideas a inquisiciones de los poderes públicos, por una parte y a su vez, es la propia norma suprema la que fija los límites¹.

Este precepto establece la garantía constitucional de todos los ciudadanos para expresarse libremente, en cualquier momento, lugar o circunstancia, sin ningún tipo de restricción salvo las expresamente ordenadas por la propia ley fundamental.

Jesús Orozco Henríquez apunta sobre los límites establecidos por el artículo 60. constitucional:

...los términos sumamente vagos, ambiguos e imprecisos en que se encuentran redactadas las limitaciones a la libertad de expresión -sin que la legislación secundaria, ni la jurisprudencia proporcionen un criterio seguro y fijo para establecer en qué casos la libre expresión del pensamiento ataca la moral, los derechos de tercero o perturba el orden público- ha permitido su interpretación y aplicación arbitraria o caprichosa por parte de las autoridades judiciales y administrativas, así como, lo más grave, la abstención frecuente del ciudadano para expresarse por razón de la inseguridad jurídica prevaleciente, ya que se teme que cierta expresión, aun cuando se encuentre protegida en la mayoría de los sistemas democráticos, pueda llegar a considerarse proscrita por los órganos del Estado mexicano...²

Este artículo se presentó en la sesión del 12 de diciembre de 1916³ por la Comisión de Constitución y sus integrantes manifestaban que se había tomado casi literalmente de la Constitución de 1857⁴ y que las razones que lo justificaban eran las mismas que se tuvieron en el debate histórico de esa asamblea, lo cual los eximia de la tarea de fundar su opinión, pues le bastaba remitirse a las crónicas de aquella época⁵.

En el Congreso Constituyente de 1856-1857, insignes diputados dieron cuenta de la manifestación de las ideas en su sesión del 25 de julio de 1856.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

El diputado Prisciliano Díaz González manifestó que la redacción de ese artículo le parecía que todos los casos de persecución administrativa era un absurdo, pues con ello se harían ilusorias todas las garantías y daría lugar a la arbitrariedad gubernativa, amén de que las palabras “orden público” eran demasiado vagas y podía abusarse horriblemente.

Ignacio Ramírez, el “Nigromante”, sostenía que toda restricción a la manifestación de las ideas, le parecía inadmisibles y contraría a la soberanía del pueblo.

En su opinión, prohibir al pueblo que exprese que las leyes son malas, cuando soporta su influencia, no solo sería atacar la libertad, sino arrebatarse al hombre hasta el derecho de quejarse.

A Eulogio Barrera⁶, después de releer el citado artículo se preguntaba, ¿Cuál es su objeto? No lo adivinaba, y creía que no se instituía ningún principio, pues se dejaba a merced de leyes secundarias.

El creador de la Procuraduría de los Pobres, Ponciano Arriaga, concebía a la conciencia pública como la garantía suficiente contra las siniestras interpretaciones de la ley, cuando los jueces abusaban del texto de la ley, cuando imponían un castigo arbitrario, la conciencia pública, el espíritu del pueblo... condenaría a esos jueces, y recaería sobre ellos la infamia. Cuando se pronunciara una absolución escandalosa, cuando los empleados que robaban en una aduana marítima quedaban impunes, la conciencia pública, el espíritu del pueblo,... no los absolvería y los condenaría a ellos y a sus jueces.

Guillermo Prieto declaraba que este derecho se refería a una de las más preciosas garantías del hombre, la de la idea, la del pensamiento, reflejo puro y brillante de la divinidad.

En su disertación creía que era en verdad imposible analizar todas las ideas y su expresión, cuando sorprendieran al espíritu sin que fuera el hombre dueño de ellas.

Es muy bella la teoría de la conciencia pública, opinaba; sirve de fundamento a la institución del jurado, al juicio del pueblo por el pueblo, al sistema representativo; pero en el caso concreto no ofrecía una garantía bastante, pues al hombre inocente, a quien condena la justicia, no se le da consuelo ni reparación con decirle: “La opinión te absuelve.”

Ignacio Ramírez refiriéndose a Ponciano Arriaga notaba que había asentado que todas las constituciones, y el pueblo no, y se preguntaba **¿Hemos de declarar que un diputado vale más que el pueblo?**

Aseveraba que si un diputado requería inviolabilidad para ser libre, la necesitaba el pueblo también, la necesitaban todos los individuos, para poder dar a conocer sus opiniones, y toda restricción que se pusiera, era un ataque a la libertad.

En su intervención, creía que los 300 años de esclavitud porque la que pasó nuestro país, nos habíamos acostumbrado a que la manifestación de la ideas se hiciera precisamente en humildes representaciones, llenas de fórmulas vacías y escritas en papel sellado.

Al concluir, aseveraba que conquistada la independencia, habían declarado que el soberano era el pueblo; y sin embargo, para hablarle al pueblo, no le escribían en papel sellado; y para que el

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

pueblo les hablara le habían de imponer mil restricciones, lo único que harían sería usurparle su soberanía.

Francisco J. Villalobos⁷, apoyando a los integrantes de la comisión, veía en la palabra uno de los dones más preciosos de dios, el que unido al pensamiento de que es expresión, distingue al hombre y le da un carácter de superioridad en la naturaleza.

Deseaba que la libertad de pensamiento y de la palabra fueran absolutas; pero ello era compatible con el orden y bienestar de las sociedades, se preguntaba y afirmaba, que no, por desgracia.

Ponciano Arriaga, citando las Bases Orgánicas de 1843 afirmaba, que en esta ley fundamental, se establecía que nadie podía ser molestado por sus opiniones, por lo que no podía estar sujeta a inquisición o castigo.

Agregaba, que en dicho código fundamental⁸, este derecho fue elevado a rango constitucional y no se dejó su regulación en una ley secundaria.

Los debates en el Congreso Constituyente de 1856-1857 sobre la manifestación de las ideas y sus restricciones, sigue vigente.

El Constituyente de 1916-1917, solo retomo el debate dado en el siglo XIX por la anterior Asamblea Constituyente, y no abordó la discusión del artículo 60. de la ley fundamental.

El 6 de diciembre de 1977 se publicó una segunda reforma al primer párrafo del artículo 60. del Código Político de 1917, para establecer que el derecho a la información sería garantizado por el Estado.⁹

Las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos, y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados en su dictamen de fecha 18 de octubre de 1977¹⁰, justifica la reforma al artículo 60. constitucional señalando que:

La historia de nuestro derecho constitucional ofrece catorce antecedentes, desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, hasta el Mensaje y Proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza. **De su estudio es válido concluir que siempre fue propósito de los legisladores mexicanos, preservar como libertad política la libre manifestación de las ideas desde el punto de vista de quien las emite; sin considerar el derecho de quien las recibe para no ser víctima de lo que actualmente conocemos por “manipulación informativa”.**

Que así haya sido, es perfectamente explicable, **porque la información propiamente dicha, producto de la sociedad moderna, ha venido a convertirse en factor de primera importancia en la modelación de la opinión pública.**

Los integrantes de las comisiones unidas, expresaban que si no se disfruta de **un grado aceptable de cultura general a la vez que de educación política, y de posibilidad de consulta y comprobación en las fuentes emisoras, la información cae en el ámbito de la deformación**, por lo que instituyen el derecho a la información como garantía social.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

En la discusión del dictamen del 19 de octubre de 1977¹¹ sólo la diputada Marcela Lombardo de Gutiérrez planteo una modificación al artículo 6o. en los siguientes términos:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público, el derecho a la información será garantizado por el Estado, **oportunamente, en toda circunstancia y sin cortapisas.**

Los razonamientos del Constituyente Permanente para modificar el artículo 6o. constitucional, fueron exiguos y se abocaron más a la reforma política de esa época.

Hoy a casi cuatro décadas, de la última reforma al primer párrafo del artículo 6o. constitucional es pertinente plantear su modificación.

La libertad de expresión, sostiene Miguel Carbonell¹², es lo que permite la **creación de la opinión pública**, esencial para darle contenido a varios principios del Estado constitucional, como lo son algunos derechos fundamentales (por ejemplo el derecho a la información, el derecho de petición o los derechos en materia de participación política); la existencia de una opinión pública libre y robusta también es una condición para el funcionamiento de la democracia representativa.

El intercambio de opiniones e informaciones que se origina con la discusión pública contribuye a formar la opinión personal, la cual, al juntarse con las de los demás integrantes de la comunidad, conforma la opinión pública, que acaba manifestándose (a través, entre otros, de los canales de la democracia representativa) como voluntad jurídica del Estado.¹³

La libertad de expresión¹⁴ no es una libertad más que pueda ponerse en la balanza al lado de otras libertades posibles para pesarla y contrapesarla con ellas, prevaleciendo en unos casos y quedando limitada en otros... No es una entre otras libertades, sino el fundamento de todo el orden político.

Es por ello, que consideramos, que la manifestación de las ideas no puede ser objeto ni ser sometida a ninguna inquisición judicial o administrativa y además de garantizar el Estado el derecho a la información, éste deberá promover la formación de la opinión pública para el ejercicio de una democracia representativa.

No hacerlo, sería tanto como continuar usurpando la soberanía del pueblo.

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se **reforma**, el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto **ni será sometida** a ninguna inquisición judicial o administrativa, sino **sólo en los casos que establezca la ley**; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos **por el ordenamiento jurídico**. El derecho a la información será garantizado por el Estado, **el cual deberá promover la formación de la opinión pública para el ejercicio de una democracia representativa.**

...

...

...

A. ...

I. a VIII. ...

B. ...

I. a VI. ...

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 deberá expedir la legislación en la materia que se reforma por virtud del presente Decreto al artículo 6o., párrafo primero, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

La legislación a que se refiere el presente transitorio deberá regular las limitaciones a la libertad de expresión.

Notas

1 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXV, Mayo de 2007, Tesis: P./J. 26/2007, Página: 1523.

2 Libertad de expresión, *Diccionario de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, IJJ-UNAM, 2002, p. 361.

3 Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo I, Número 23, del 12 de diciembre de 1916, pp. 399-402. En esta misma sesión Hermila Galindo presentó un memorial solicitando que se concediera voto a la mujer, a fin de tener derecho para tomar participación en las elecciones de diputados.

4 Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857*, Extracto de todas las sesiones y documentos parlamentarios de la época, Imprenta de Ignacio Cumplido, México 1857, Tomo I, páginas 734-741. Sesiones del 25 de julio de 1856. Artículo 13 del proyecto. Aprobado por 65 votos a favor y 30 en contra.

5 Los integrantes de la Comisión de Constitución eran: general Francisco José Múgica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga.

6 Diputado por el estado de México.

7 Diputado por San Luis Potosí.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

8 Este diputado se refería al artículo 9, fracción II, que a la letra decía: Ninguno puede ser molestado por sus opiniones: todos tienen derecho para imprimirlas y circularlas sin necesidad de previa calificación o censura. No se exigirá fianza a los autores, editores o impresores. Cfr. Sesión de 12 de abril de 1843, Aprobado por unanimidad. Artículo 9o. del proyecto de 20 de marzo y 10 del proyecto de 11 de enero de 1843, hasta la palabra censura.

9 *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 14, del 6 de octubre de 1977, páginas 3-12; *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 17, del 18 de octubre de 1977, páginas 4-6 y 17-22; *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 18, del 19 de octubre de 1977, páginas 3-19; *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 19, del 20 de octubre de 1977, páginas 3-19; *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados Año II, Tomo II, Número 22, del 27 de octubre de 1977, página 43; *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores, Año II, Número 16, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 27 de octubre de 1977, páginas 2-5; *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores, Año II, Número 17, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 3 de noviembre de 1977, páginas 2-13; *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores, Año II, Número 18, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 4 de noviembre de 1977, página 2-25; *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores, Año II, Número 26, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 29 de noviembre de 1977, páginas 17-20; *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores, Año II, Número 26, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 29 de noviembre de 1977, página 21; *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 38, del 1 de diciembre de 1977, páginas 6-13; *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 1977, Tomo CCCXLV, Número 26, página 2-6.

10 *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 17, del 18 de octubre de 1977, páginas 4-6 y 17-22;

11 *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 18, del 19 de octubre de 1977, páginas 3-19.

12 <http://juridicas.unam.mx/publica/rev/decoi/cont/3/art/art1.htm>

13 Villaverde, Ignacio, *Estado democrático e información: el derecho a ser informado*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 1994, páginas 30 y 31. Obra citada por Carbonell, Miguel.

14 Lo señala Francisco J. Laporta, recordando un argumento de Alexander Meiklejohn. <http://juridicas.unam.mx/publica/rev/decoi/cont/3/art/art1.htm>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de noviembre de 2015.

Diputada Norma Xóchitl Hernández Colín (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EDUARDO FRANCISCO ZENTENO NÚÑEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

El que suscribe, Eduardo Francisco Zenteno Núñez, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección civil, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Organización Internacional de Protección Civil define ésta como “el sistema por el que cada país proporciona la protección y la asistencia para todos ante cualquier tipo de desastre o accidente relacionado con esto, así como la salvaguarda de los bienes del conglomerado y del ambiente”.

El concepto de *protección civil* nace como tal el 12 de agosto de 1949, cuando se incluye en el Protocolo I adicional al Tratado de Ginebra Protección a las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales, para complementar el trabajo de la Cruz Roja y es adoptado el 8 de junio de 1977 por la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario Aplicable a los Conflictos Armados, en Ginebra, Suiza.

En cuanto a nuestro país, el Protocolo I fue aprobado por el Senado de la República el 21 de diciembre de 1982 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1983; entró en vigor el 22 de diciembre del mismo año.

En dicho protocolo se establece:

1. Se entiende por *protección civil* el cumplimiento de algunas o de todas las tareas humanitarias que se mencionan a continuación, destinadas a proteger a la población contra los peligros de las hostilidades y de las catástrofes y ayudarla a recuperarse de sus efectos inmediatos, así como a facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia. Estas tareas son las siguientes:

- i. Servicio de alarma;
- ii. Evacuación;
- iii. Habilitación y organización de refugios;
- iv. Aplicación de medidas de seguridad;
- v. Salvamento;
- vi. Servicios sanitarios, incluidos los de primeros auxilios, y asistencia religiosa;

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4399-II, jueves 5 de noviembre de
2015**

- vii. Lucha contra incendios;
- viii. Detección y señalamiento de zonas peligrosas;
- ix. Descontaminación y medidas similares de protección;
- x. Provisión de alojamiento y abastecimientos de urgencia;
- xi. Ayuda en caso de urgencia para el restablecimiento y el mantenimiento del orden en zonas damnificadas;
- xii. Medidas de urgencia para el restablecimiento de los servicios públicos indispensables;
- xiii. Servicios funerarios de urgencia;
- xiv. Asistencia para la preservación de los bienes esenciales para la supervivencia; y
- xv. Actividades complementarias necesarias para el desempeño de cualquiera de las tareas mencionadas, incluyendo entre otras cosas la planificación y la organización.

La Ley General de Protección Civil define en el artículo 2, fracción XLIII, la protección civil como

La acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y privilegiando la gestión integral de riesgos y la continuidad de operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente...

Ahora bien, en el país el marco jurídico en la materia está integrado por la Ley General de Protección Civil junto con su reglamento, la Ley de Protección Civil de cada entidad federativa y sus respectivos reglamentos, así como los reglamentos municipales de protección civil en los casos en donde sí existan. Éstos son los instrumentos jurídicos que establecen las pautas para que los tres niveles de gobierno actúen en forma coordinada en caso de ocurrir alguna contingencia.

Derivado de un análisis de la normatividad en la materia, se puede percibir que el espíritu legislativo que inspira la mayoría de los ordenamientos es generar una actuación coordinada y eficaz por parte de las autoridades en los tres niveles de gobierno.

Sin embargo, consideramos de suma relevancia hacer notar que a pesar de que el marco jurídico en la materia es vasto, existe un vacío legislativo que es urgente subsanar, y es que a nivel constitucional no se le otorgó la facultad a los municipios para elaborar sus planes y programas en materia de protección civil.

Si bien estas atribuciones son otorgadas a los municipios a través de las leyes y reglamentos estatales, del mismo modo que éstas se encuentran contempladas por los diversos reglamentos

municipales, para el tema que nos concierne consideramos de capital importancia atender a la jerarquización del orden jurídico mexicano, la cual se expresa puntualmente enseguida:



En virtud de lo anterior, es posible hacer las siguientes consideraciones:

- Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma suprema que regula la vida jurídica de nuestro país y que ningún otro ordenamiento se encuentra por encima de la misma.
- Que la ley, sea ésta reglamentaria o no de algún artículo de la Constitución General, en todo momento tiene que seguir el espíritu de la Carta Magna en todas y cada una de sus disposiciones.
- Que el objeto de los reglamentos es facilitar el cumplimiento de la ley y que éstos no pueden ir contra del contenido de la misma, pues de lo contrario perderían su valor jurídico.

Tomando en cuenta lo anterior, y dada la importancia que tiene la protección civil, consideramos necesario elevar a rango constitucional la facultad de los municipios para elaborar sus propios planes y programas en la materia, pues estimamos pertinente reconocerle estas facultades a la unidad básica de nuestra organización política desde la Carta Magna, no sólo para fortalecer el ejercicio de dichas atribuciones, sino también para otorgar a los gobiernos que representan el primer contacto con la población un mayor margen de maniobra.

En este sentido, creemos que la independencia en la materia que se otorgue a los municipios a través de la adición al texto del artículo 115 constitucional podría traducirse en una mayor eficacia no sólo en el ámbito de la planificación sino también en el terreno de su aplicación, logrando con ello mejoras en la prevención de desastres y protección de sus poblaciones, lo cual, a final de cuentas, es la clave de la protección civil.

No se puede soslayar que son las autoridades municipales las que conocen mejor el territorio que gobiernan, así como las potenciales zonas de riesgos y las necesidades de su población.

Por tanto, consideramos que los municipios están mejor capacitados para una primera intervención ya sea en materia de prevención, o bien, cuando ya se ha presentado una contingencia, sin que esto

represente menoscabar las atribuciones de las autoridades estatales y federales, especialmente cuando la gravedad del evento amerite su intervención.

Por último, cabe señalar que lo aquí propuesto no se contrapone en modo alguno con ninguna disposición relativa al marco jurídico de la protección civil en nuestro país, ya que únicamente pretendemos fortalecer las atribuciones de los municipios en el tema de la protección civil, sin contravenir la legislación que existe actualmente a nivel federal, estatal y municipal.

Por todo lo anterior sometemos a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona un inciso b) a la base V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección civil

Artículo Único. Se adiciona un inciso b) a la base V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose los siguientes incisos en orden subsecuente, para quedar como a continuación se presenta:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. a IV. ...

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

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Elaborar y mantener actualizados sus propios planes y programas en materia de protección civil;

c) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

d) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

e) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

f) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

g) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

h) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4399-II, jueves 5 de noviembre de 2015

i) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; **y**

j) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI. a X. ...

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de noviembre de 2015.

Diputados: Eduardo Francisco Zenteno Núñez, Enrique Zamora Morlet, Javier Octavio Herrera Borunda (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARCO ANTONIO GAMA BASARTE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal Marco Antonio Gama Basarte, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a consideración de esta honorable asamblea, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Exposición de Motivos

Los derechos humanos consagrados en nuestra Constitución y aquellos contenidos en tratados internacionales que el Estado mexicano ha ratificado deben interpretarse de conformidad con los principios de universalidad, indivisibilidad, progresividad y de interdependencia. Éste último se encuentra íntimamente vinculado a la naturaleza del derecho a la vivienda, pues se erige como piedra angular para el disfrute y goce de diversas actividades implícitas para la dignidad de las personas. En ese sentido, para lograr el ejercicio efectivo de otros derechos –igualmente fundamentales- como el del acceso al agua, a la salud, la alimentación, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, a la educación, entre otros, la vivienda presupone las bases que configuran el entorno ideal.

Históricamente la necesidad de dotar de habitación a toda persona se ha profundizado a medida que las ciudades han experimentado incrementos demográficos sustanciales y con ello han transitado a la era moderna. Ya en la revolución industrial se avisaban los primeros intentos en el mundo de otorgarle un carácter jurídico-social formalmente estructurado al derecho de vivienda.

En México, el origen del pensamiento jurídico en materia de vivienda se encuentra en postulados del Partido Liberal Mexicano, que en el año de 1906 señalaban la imperiosa tarea de dotar de servicios de habitación a trabajadores asalariados.

Asimismo, con la Constitución Política de 1917, nuestro país se destacó en el entorno mundial, al ser pionero en incluir en su texto normativo fundamental disposiciones en materia de vivienda y de obligación social por parte del Estado; se trataba de las garantías sociales que pretendían otorgar habitaciones a trabajadores. Siendo así que a través del artículo 123, fracción XII, se constitucionalizaba el derecho de los trabajadores de gozar de viviendas cómodas e higiénicas, como se observa de su redacción original:¹

“Artículo 123.

...

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, **los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e**

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

higiénicas , por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. ...”.

La Constitución Política de Weimar le siguió a la Constitución mexicana y en 1919 consagró el derecho a la vivienda en su artículo 155.²

Posteriormente, en el año de 1970 por primera vez la Ley Federal del Trabajo de nuestro país integró en su texto los derechos de vivienda de los trabajadores y el 28 de diciembre de 1972 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley del ISSSTE referentes a la creación del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste).

En ese mismo año, se funda el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el 21 de abril se promulga su ley, que brinda atención en materia de vivienda a la población económicamente activa.

No fue sino hasta el año 1983 cuando por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero, se estableció en el artículo 4 de la Constitución Federal la redacción que continua vigente hasta la fecha y que a la letra dispone:

“Artículo 4.

...

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

...”

Como puede observarse, muchos han sido los esfuerzos para constitucionalizar el derecho a la vivienda, de otorgarle un ámbito de ejercicio más amplio y convertir las entonces llamadas garantías sociales de las que gozaban trabajadores, en garantías individuales, y recientemente en derechos humanos a la luz de las reformas constitucionales de junio del año 2011.

Es al momento que se pretende transitar de garantías sociales a derechos humanos individualizados e inherentes a la condición de toda persona cuando la redacción que se encuentra vigente en el texto constitucional adolece de algunos aspectos, pues responde a una realidad que existía en 1983 y que a la fecha no ha sido actualizada para armonizarla con los estándares internacionales vigentes en materia de vivienda y de derechos humanos.

En ese sentido, se analizará la redacción constitucional actual en 2 ejes:

1. El vocablo **familia** por el de **persona** como sujeto de derecho a la vivienda
2. La **vivienda digna y decorosa** por la **vivienda adecuada**

A continuación se vierten los argumentos que se consideran necesarios para fundar la presente iniciativa.

I. El vocablo familia por el de persona como sujeto de derecho a la vivienda

La familia es – si no la más- una de las instituciones sociales más importantes y núcleo fundamental del desarrollo de la civilización humana; deviene de las relaciones más primarias de toda persona y por ello es merecedora de la protección del entramado jurídico que sustenta a nuestra sociedad. No obstante, la familia antes de ser una institución jurídica, es un concepto sociológico, la doctora Ingrid Brena Sesma la describe como “la familia no es, desde luego, una creación jurídica, sino un hecho biológico, derivado de la procreación reconocido, diseñado social y culturalmente, al que se le han atribuido diversas funciones políticas, económicas, religiosas y morales”.³

Tal importancia ha sido históricamente admitida por las civilizaciones humanas y hoy la percibimos en nuestros ordenamientos jurídicos. México por supuesto ha optado por elevar a rango constitucional a la familia como un compromiso de protección y al mismo tiempo de certeza jurídica para las relaciones que existen entre sus miembros y con respecto al patrimonio que construyan, de esa manera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el primer párrafo de su artículo 4 establece:

“Artículo 4. El varón y la mujer son iguales ante la ley. **Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia** ”

Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce en su preámbulo a la familia, como “grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad.”⁴

Si bien el Estado tiene la obligación de instrumentar legislaciones que atiendan de manera integral todo lo relativo a la organización y desarrollo de la familia, y mejor aun cuando se sustentan en el mayor rango normativo, también debe proveer disposiciones acordes a la realidad, de lo contrario quedarían a merced de la inaplicación efectiva.

Es muy importante reflexionar por lo que toca al artículo 4 constitucional, esta vez en su séptimo párrafo que a la letra establece:

“Artículo 4.

...

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa . La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

...”

Siguiendo la redacción anterior, se desprende que:

- El sujeto materia del derecho a la vivienda es **la familia**

Al respecto, los términos del artículo nos remiten a lo que se considera Patrimonio de la Familia que ha quedado asentado en el Código Civil Federal, Título Duodécimo, artículos 723 al 746, en donde

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

se expresa que la casa habitación es objeto del patrimonio de la familia, y en específico el artículo 730 que a la letra dice:

“Artículo 730. El valor máximo de los bienes afectados al patrimonio de familia, conforme al artículo 723, será la cantidad que resulte de multiplicar por 3650 el importe del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, en la época en que se constituya el patrimonio.”

Puede observarse entonces que el límite máximo del patrimonio de familia será de doscientos cincuenta y cinco mil ochocientos sesenta y cinco pesos (255,865.00 M.N.) de acuerdo a la reciente homologación en el país de salario mínimo fijada en \$70.10 pesos. Lo anterior supone el primer problema y una grave desigualdad para todas aquellas familias cuyos patrimonios sean superiores al total calculado, es decir, familias con ingresos económicos de nivel medio y alto, las cuales no podrían ejercer este derecho, lo que representa una clara violación al artículo 1 constitucional que consagra la igualdad para toda persona de gozar de los derechos humanos reconocidos en su texto y en tratados internacionales, sin distinciones ni clasismos.

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos **todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución** y el los tratados internacionales de los que Estado Mexicano sea parte...”.

El avance ideológico en materia de derechos humanos es sin lugar a dudas uno de los logros más importantes de la humanidad, se sostiene en la premisa que todos los seres humanos nacemos libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.⁵

Son derechos reconocidos como inherentes a todas las personas, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición.

Si bien es cierto existen derechos humanos colectivos, como el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la vivienda debe ser entendido necesariamente como individual, pues recae directamente en el bienestar de cada persona, luego, la vivienda proveerá a cada individuo de un medio para su salud, el desarrollo de su personalidad, un entorno para su correcta educación, etcétera.

No es, sin embargo, intención de la presente iniciativa vulnerar la institución familiar cuya importancia ha sido enfatizada en párrafos anteriores, por el contrario, se pretende reforzarla, protegerla y garantizar la vida en familia, y por ello, es necesario que asumamos a la vivienda como requisito material indispensable para lograr la adecuada convivencia familiar.

En el mismo orden de ideas, la redacción vigente es muy clara, primero existe la familia y luego se inicia el procedimiento que les permita acceder al derecho de vivienda digna y decorosa; entretanto se corre el riesgo de afectar a tan importante institución pues si bien la familia ya se ha constituido, queda en el desamparo sin un entorno seguro para su esparcimiento y el goce de una vida digna.

Igualmente, se condiciona un derecho humano –la vivienda- al estado civil y a la situación social respecto a integrar un núcleo familiar de una persona, ignorando que los derechos humanos son atemporales en el sentido de no encontrarse sujetos a un determinado tiempo y espacio, su vigencia

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

existe desde el momento en que una persona es reconocida como tal por la Ley y se continua a lo largo de su vida.

En ese sentido, el derecho de vivienda debe ser garantizado a toda persona desde su concepción hasta su muerte y de esa manera se fortalecerá la institución jurídica familiar, pues el Estado quedará invariablemente obligado a garantizar el derecho a la vivienda sin atender a las condiciones familiares pre existentes y sin importar si el derecho se exige cuando el individuo es integrante de un núcleo familiar o se encuentra transitando a formar una familia propia; incluso, cuando la persona no se halle en situación familiar en lo absoluto.

Los derechos deben tender a fortalecer las instituciones jurídicas y no al revés, que las instituciones jurídicas sean condiciones expresadas para reclamar derechos, más aun cuando éstos son humanos.

Es preciso entonces revisar las legislaciones nacionales y las normas contenidas en tratados internacionales en relación al derecho de vivienda para darnos cuenta que recientemente ha existido una tendencia mundial por aceptarlo como un derecho individual y por consecuencia puramente humano.

En la legislación internacional el derecho a la vivienda es reconocido específicamente como **individual** y se encuentra consagrado en la **Declaración Universal de Derechos Humanos** y en el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** :

Declaración Universal de Derechos Humanos ⁶

“Artículo 25

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

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: ⁷

“Artículo 11

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

En ese sentido, se observa también una armonización de diversas legislaciones nacionales de Estados que han signado estos importantes instrumentos internacionales y que colocan a la persona como sujeto del derecho de vivienda:

Constitución de Portugal ⁸

Artículo 65. De la vivienda

1. Todos tendrán derecho, para sí y para su familia, a una vivienda de dimensión adecuada, en condiciones de higiene y comodidad, y que preserve la intimidad personal y familiar.

Constitución de España ⁹

“Artículo 47. **Todos los españoles** tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho...”

Constitución de Paraguay ¹⁰

“Artículo 100-Del derecho a la vivienda

Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna.”

Constitución de Uruguay ¹¹

“Artículo 45. **Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa** . La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.”

Constitución de Colombia ¹²

“Artículo 51. **Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna** . El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

Si bien es cierto que de los ejemplos presentados encontramos al derecho a la vivienda individualizado, se observa también que el sujeto varía de país en país respecto a la nacionalidad o a la condición de habitante o residente. En México la Constitución Política Federal protege a toda persona que se encuentre en el territorio nacional, por ello, el derecho de vivienda debe estar garantizado para toda persona, siempre con las condiciones que la Ley establezca.

Siguiendo la tesis del derecho a la vivienda para toda persona, los destacados juristas José Alberto Del Rivero Del Rivero y Miguel Alberto Romero Pérez válidamente señalan que “...para el caso de una sentencia de desalojo, **la acción recae en la persona que acredita la propiedad, o bien la posesión**; es decir, para efectos de ley, el destinatario como primer referente es la persona y no la familia. Los fallos jurídicos se dictan a los titulares de hipotecas (**individuos, personas morales, pero en ningún caso a la familia**) ...”.¹³

Existen en México los medios de control de constitucionalidad depositados en las hoy llamadas garantías constitucionales como el Juicio de Amparo que han sido creados para la correcta exigencia de los derechos humanos, sin embargo, se vulnera a estas herramientas si los derechos están redactados en términos contradictorios. Se entorpece el reclamo de vivienda mediante Juicio de Amparo que pueda hacer cualquier persona que por alguna razón no integrara una familia, pues el titular del derecho es confuso, pero no así, se promueven acciones en juicio contra personas individuales o morales que en ningún momento representan núcleos familiares.

Establecer a la familia como sujeto del derecho de vivienda resultaba adecuado si lo que se pretendía era dar al mismo un carácter social destinado para las clases trabajadoras que visualizó el constituyente de 1917 y por tanto, lo exigía la coyuntura histórica de esa época, pero se vuelve evidentemente restrictivo a la luz de los nuevos paradigmas que resultan de las reformas en materia de derechos humanos de 2011 y a la legislación internacional que México ha ratificado que pugnan por la protección de toda persona, no de colectivos, sino de aquellos que como individuos tenemos inherentes a nuestra condición.

El derecho de vivienda ha sido asumido en la legislación internacional como un derecho inherente a la condición de cualquier persona, relacionado íntimamente con su actividad privada, el desarrollo de su personalidad y a su seguridad física e integridad mental; no debe quedar sujeto a condiciones que signifiquen obstáculos para su ejercicio pues se corre el grave riesgo de vulnerar no solo a la vivienda sino al cúmulo de derechos con los que se relaciona.

I. La vivienda digna y decorosa por la vivienda adecuada

Existe en nuestra legislación un serio problema con el uso de los términos “digna y decorosa” que se recogen del texto constitucional del artículo 4 referente a la vivienda, pues tales vocablos no se encuentran sujetos a ningún parámetro. Si bien el legislador en 1983 consideró prudente dotar a la vivienda de un amplio margen de cualidades y requisitos, es cierto que se omitió establecer en la Ley las características específicas que se deben satisfacer para establecer lo que se debe entender por “digna” y por “decorosa”.

Dicho así, la dignidad y el decoro de las viviendas existen en nuestra Constitución como un postulado de buenas intenciones, un ideal social sin el amparo correctamente estructurado de una norma que de manera integral defina tales vocablos. El problema no es menor, pues se crea incertidumbre jurídica en los principios, los servicios, la seguridad de tenencia, las condiciones de habitabilidad, de asequibilidad y de adecuación cultural que deben tener las viviendas.

Nuestra Constitución en su artículo 1 dispone que “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución **y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte**, ...”; tal redacción abre la necesidad de armonizar –y a actualizar- los vocablos empleados en su artículo 4 con los tratados internacionales que ya han aportado conceptos mucho más avanzados.

En el panorama mundial existe un consenso generalizado y adoptado por definir a la vivienda con el vocablo “adecuada”, mismo que ha sido definido de manera integral por la Observación General número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas,¹⁴ organismo encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Este instrumento dispone en sus numerales que:

- “4. A pesar de que la comunidad internacional ha reafirmado con frecuencia la importancia del pleno respeto del derecho a una vivienda adecuada, sigue existiendo un abismo preocupante entre las normas fijadas en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto y la situación reinante en muchas regiones del mundo.”

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

– “6. El derecho a una vivienda adecuada se aplica a todos. Aun cuando la referencia ‘para sí y su familia’ supone actitudes preconcebidas en cuanto al papel de los sexos y a las estructuras y actividad económica que eran de aceptación común cuando se adoptó el Pacto en 1966...”

– “7. ... el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.

...

En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de **vivienda adecuada** ”

Asimismo la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000 han reconocido en su párrafo 5:¹⁵

– “**El concepto de ‘vivienda adecuada’ ... significa** disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”

De tal suerte que el derecho a una vivienda adecuada ha quedado firmemente establecido en los instrumentos internacionales y a partir de ello es posible distinguir 7 ejes rectores a los que debe sujetarse:

1. Seguridad jurídica de la tenencia
2. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura
3. Gastos Soportables
4. Habitabilidad
5. Asequibilidad
6. Lugar
7. Adecuación Cultural

Tales criterios internacionales son congruentes con el principio de interdependencia, pues el vocablo “vivienda adecuada” considera la interrelación que se da entre los derechos humanos, los reconoce como requisitos para su goce y correcto ejercicio y no se limita a la dignidad y el decoro, sino que enriquece el concepto aportando elementos de seguridad en la tenencia de una vivienda y los gastos soportables.

Al cambiar el concepto “digna y decorosa” por el de “adecuada” nuestro texto constitucional se armoniza con la legislación internacional y al mismo tiempo se vincula con los criterios y parámetros aceptados internacionalmente.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

Se crea certidumbre jurídica para el sujeto de derecho pues se fija el contenido del derecho, es decir, la prestación y por ende las obligaciones específicas del Estado para satisfacerlo.

Consideraciones Finales

Con la presente iniciativa se pretende:

1. Individualizar el derecho humano a la vivienda a fin de armonizarlo con los estándares internacionales vigentes y con ello ampliar de inmediato la protección jurídica del Estado hacia toda persona, en concordancia con lo que establece el propio artículo 1 constitucional.
2. Actualizar el derecho de vivienda con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.
3. Ampliar el ámbito de protección del derecho de vivienda y con ello, las herramientas jurídicas –garantías- para hacerlo efectivo
4. Establecer a la “vivienda adecuada” como el parámetro al que debe sujetarse cualquier vivienda en nuestro país, enriqueciendo el concepto a la luz de las definiciones establecidas en los instrumentos normativos internacionales
5. Crear certidumbre jurídica al definir exactamente al sujeto titular del derecho de vivienda, las características de la prestación y la obligación a la que se sujeta el Estado
6. Afianzar a México en el compromiso permanente a la observancia de los derechos humanos contenidos en su texto constitucional y en los tratados internacionales que ha ratificado

En mérito de lo antes expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

...

...

...

...

...

Toda **persona** tiene derecho a **una vivienda adecuada** . La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

...

Transitorios

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

Notas

1 El texto original del artículo 123 Constitucional fue consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>

2 El texto referido en la Constitución de Weimar establecía: “Artículo 155. El reparto y utilización del suelo serán vigilados por el Estado en forma que se impida el abuso y **se tienda a proporcionar a todo alemán una morada sana y a todas las familias alemanas, especialmente a las de numerosa prole, una morada y un patrimonio económico que responda a sus necesidades**. En la regulación que se establezca respecto a patrimonios familiares, se prestará especial consideración a los ex combatientes. La propiedad territorial cuya adquisición sea indispensable para satisfacer necesidades de alojamiento, fomento de la colonización interior y las roturaciones o desarrollo de la agricultura, podrá ser expropiada. Se suprimirán los fideicomisos. El cultivo y explotación de la tierra es un deber de su propietario para con la comunidad. El incremento de valor del suelo que se obtenga sin emplear trabajo o capital en el mismo, quedará a beneficio de la comunidad. Todas las riquezas naturales y las fuerzas físicas económicamente utilizables quedan bajo la inspección del Estado. Las regalías de índole privada se traspasarán al Estado mediante medidas legislativas.”

La Constitución del Imperio (Reich) Alemán, de 11 de agosto de 1919 puede ser consultada de forma íntegra en el siguiente vínculo: [http://www.unav.es/constitucional/Materiales/Constitucion%20de%20Weimar%20\(1919\).pdf](http://www.unav.es/constitucional/Materiales/Constitucion%20de%20Weimar%20(1919).pdf)

3 “Personas y Familia”, Enciclopedia Jurídica Mexicana, 2ª. Edición, México IJJ-UNAM, Porrúa, 2004, tomo XII, p. 743.

4 Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Ratificado por México y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991. Texto consultado en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

5 Artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos
Texto consultado en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

6 Ídem. Artículo 25

7 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Ratificado por México y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981. Texto Consultado en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

8 Constitución de la República Portuguesa. Texto vigente consultado en: http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=179476

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

9 Constitución Española. Texto vigente consultado en:
<http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/index.html>

10 Constitución Nacional de la República del Paraguay. Texto vigente consultado en:
http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm

11 Constitución de la República Oriental del Uruguay. Texto vigente consultado en:
<http://www.tcr.gub.uy/normativas.php>

12 Constitución Política de Colombia 1991. Texto vigente consultado en:
http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroprosceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm

13 “La Vivienda como Derecho Constitucional”, Del Rivero Del Rivero, José Alberto; Romero Pérez, Miguel Alberto; Colección Francisco J. Santamaría, Pensamientos y Estudios Jurídicos; Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 1ª. Edición, México 2010, p. 11.

14 Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 4, el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), (Sexto período de sesiones, 1991), U.N. Doc. E/1991/23 (1991).
Texto consultado en:
<http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm4s.htm>

15 Ídem. Fuente recogida de la redacción del numeral 7.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de noviembre de 2015.

Diputado Marco Antonio Gama Basarte (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ERNESTINA GODOY RAMOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene por objeto establecer las bases constitucionales y reglamentarias de una nueva relación entre los poderes y una efectiva rendición de cuentas de los servidores públicos federales ante el Poder Legislativo de la nación.

Se fortalece a la representación popular en sus facultades de control; se genera un mecanismo más ágil para requerir información y documentos oficiales al gobierno; se fortalece la institución de la pregunta parlamentaria, lo que hace posible, que los integrantes del Congreso de la Unión, formulen cuestionamientos y requieran explicaciones sobre los actos y omisiones del gobierno.

Se avanza en la construcción de una relación democrática entre los poderes, lo que contribuye a mejorar la calidad de la democracia y la participación ciudadana en los asuntos públicos.

a) Facultar a ambas Cámaras del Congreso de la Unión para citar a comparecer al titular del Poder Ejecutivo federal

La iniciativa propone reformas y adiciones al artículo 93 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la facultad de ambas Cámaras del Congreso de unión para citar a comparecer al titular del Poder Ejecutivo Federal, cuando así lo solicite la cuarta parte de sus integrantes y lo apruebe una mayoría calificada de dos terceras partes.

Con esto se genera un mecanismo efectivo de rendición de cuentas del titular del poder Ejecutivo federal, frente a situaciones que afecten la seguridad nacional, la estabilidad política, la vigencia del estado de derecho y el funcionamiento de las instituciones nacionales.

Esto rompe con los rituales anuales, hace posible el intercambio de información y la efectiva rendición de cuentas ante la soberanía popular representada en el Poder Legislativo federal.

Para que el presidente de la República pueda ser citado ante el Congreso, se establece un procedimiento especial y una mayoría calificada, con lo cual se distingue claramente este acto de otras citas a servidores públicos que pueda acordar el Congreso.

b) Fortalecer la facultad de investigación del Poder Legislativo federal

Se amplía la facultad del Congreso para integrar comisiones para investigar el funcionamiento de cualquier dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal mayoritaria. Es decir, toda la administración pública federal.

Se disminuye, el número de senadores que pueden solicitar la constitución de estos órganos parlamentarios de investigación, al fijarse en una cuarta parte de sus miembros en lugar de la mitad que actualmente fija la Constitución.

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre
de 2015**

Con la reforma propuesta, las comisiones de investigación, tendrán facultades constitucionales, para citar a cualquier persona y requerir toda la información que sea necesaria para el desarrollo de sus funciones, independientemente de su naturaleza legal.

Para el efecto, se establece la obligación expresa a todas las dependencias de la administración pública federal a entregar toda la información que sea requerida por estos órganos legislativos de control, incluida aquella con clasificación de reserva o confidencial, la cual mantendrá y los órganos del congreso estarán obligados a mantener la reserva en los términos de la ley.

Asimismo, se faculta a estos órganos legislativos para requerir del respaldo técnico de la Auditoría Superior de la Federación para el desarrollo de sus atribuciones y requerir, cuando así lo juzgue necesario, el apoyo a la Fiscalía General de la República.

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma y adiciona el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 93. Los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Cuando existan situaciones graves que afecten la estabilidad política, económica o social de la nación o se presenten hechos que comprometan la seguridad nacional y la paz, cualquiera de las Cámaras, a solicitud de una cuarta parte de sus miembros y por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán citar a comparecer al titular del Poder Ejecutivo federal para que rinda un informe escrito y responda los cuestionamientos de los legisladores sobre el tema que haya motivado su comparecencia.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de **cualquier dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal mayoritaria o empresa del Estado**. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal y **cuando existan elementos constitutivos de delito, se dará cuenta de las mismas al fiscal general de la República.**

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

Las comisiones de investigación constituidas conforme a este artículo podrán citar a cualquier persona y requerir toda la información que sea necesaria para el cumplimiento de sus fines. Dichas comisiones contarán con el apoyo técnico de la Auditoría Superior de la Federación.

Ninguna dependencia de la administración pública federal podrá negarse a entregar la información requerida por las comisiones de investigación. La ley determinará el uso y resguardo de la información de naturaleza reservada en poder del Congreso. Para el cumplimiento de sus fines podrán requerir el respaldo de la Fiscalía General de la República.

Los funcionarios públicos federales y ciudadanos que comparezcan ante las cámaras del Congreso de la Unión y sus comisiones lo harán bajo protesta de decir la verdad. La omisión o violación de esta obligación será sancionada conforme a la ley.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor de 15 días naturales, a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

Artículo 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 recinto de la Cámara de Diputados, en la Ciudad de México, a 10 de noviembre de 2015.

Diputada Ernestina Godoy Ramos (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 40. Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, fracción I del numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, los diputados miembros del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social por este conducto, sometemos ante esta Honorable Asamblea la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se reforman los artículos cuarto y setenta y tres de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos bajo la siguiente

Exposición de Motivos

Para el Partido Encuentro Social, lo hemos dicho y lo ratificamos, la familia es el pilar fundamental de la sociedad. Los que suscribimos la presente iniciativa, estamos convencidos de que las políticas públicas en México deben apuntalar esta institución, para que desde el apoyo a la familia se fortalezca el tejido social y se recuperen la confianza en la sociedad y en las instituciones.

Una consecuencia del proceso tan acelerado de globalización en el que vivimos, es sin duda la prevalencia de posiciones individualistas, que han ido mermando los cimientos sociales. Por ellos, quienes tomamos decisiones en nuestra sociedad, debemos estar bien conscientes de que buena parte de los fenómenos de violencia, inseguridad y delincuencia tienen su origen en la erosión que padecen los cimientos familiares en el México del siglo XXI. Esto tiene que cambiar. Debemos reconstruir el tejido social a partir de la familia.

En un entorno social con tantos retos a los que nos enfrentamos diariamente, la familia sigue siendo el marco de convivencia básico y de desarrollo de los menores. Hoy, muchos de los hijos de las familias mexicanas han caído en las garras de las adicciones o en otros casos se han perdido en la absurda guerra contra las drogas.

Los legisladores del Partido Encuentro Social creemos que el Congreso tiene la obligación de dotar a la institución de la familia de normas que generen mayor protección y estabilidad a todos sus miembros.

La adopción, es una figura que ha estado cobrando mayor utilidad en la sociedad del siglo XXI. Las cifras de menores adoptados en el mundo se ha estado multiplicando debido, sobre todo, a la conciencia de que una familia tiene mucho que aportar al desarrollo y crecimiento de un menor que, por sus circunstancias personales, no ha podido contar con un ámbito de bienestar en su familia de origen.

En ese sentido la adopción representa la gran oportunidad de darle una familia a los miles de niños que hoy sobreviven en los orfanatos, por lo que es nuestra obligación encontrar las vías para facilitar y homogeneizar el procedimiento de adopción, a efecto de evitar que siga siendo un proceso engorroso, poco práctico y por ende, en algunas regiones de México, francamente subutilizado.

Dispersión de normas sobre la adopción

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

Debido al Estado federal en el que vivimos, cada uno de los Códigos Civiles del país regula esta figura con las características y modalidades que considera más convenientes, con lo que en la práctica encontramos en México una amplia gama de normas relativas a la adopción que en algunos casos son incluso contradictorios entre sí.

Las principales normas sobre esta materia tienen que ver con los sujetos que involucra este procedimiento, los requisitos para adoptar, los tipos de adopciones y causales que pueden dar lugar a que se revoque la adopción.

Además existen también normas incluidas en otras leyes estatales que también rigen las modalidades y requisitos para adoptar. Particular importancia han adquirido durante los últimos años los sistemas de protección a la niñez que existen en las Procuradurías de los estados y en los organismos de apoyo a la familia como el DIF, que también juegan un papel muy importante en cada entidad federativa. Es decir, tan sólo en una misma entidad concurren, por lo menos, tres cuerpos de normas que rigen a todo lo relacionado con esta figura jurídica.

Por si ello fuera poco, el Estado mexicano tiene la obligación de cumplir con normas contenidas en instrumentos internacionales que también abordan esta figura y que, por haber sido firmadas y ratificadas, son parte del orden jurídico interno que rige en todo el territorio nacional. En este caso, se puede mencionar, por ejemplo, las normas relativas a la adopción internacional, que ya recogen la mayoría de las entidades federativas y a las tan importantes convenciones internacionales sobre conflictos de leyes en materia de adopción de menores, por un lado y, a la relacionada con la restitución internacional de menores, por el otro.

Particular problemática representa el hecho de que este conjunto de normas internacionales que obligan al Estado Mexicano, frecuentemente no son conocidas por los legisladores de algunas entidades federativas, lo que puede provocar que surjan infracciones a dichas normas por parte de una o varias legislaturas locales, pero que ponen también en riesgo el cumplimiento a compromisos internacionales adquiridos por México.

Todo lo anterior trae como consecuencia una enorme dispersión de normas sobre este tema, lo que nos ha llevado a cuestionarnos sobre la conveniencia de darles cierto grado de autonomía, a través de una reforma constitucional que faculte al Congreso de la Unión para emitir una Ley General que emita los requisitos mínimos y modalidades generales que a partir de su entrada en vigor regirán a la adopción en México.

La solución que hoy proponemos tiene la enorme ventaja de que logrará armonizar los criterios generales y los requisitos mínimos de la adopción en México, sin vulnerar la autonomía de los Poderes Legislativos de los Estados para que, en uso de sus facultades, puedan adaptar el modelo general contenido en la Ley General a las modalidades regionales que consideren convenientes, de acuerdo a la problemática específica de cada una de las entidades federativas.

Con ello se lograrán alcanzar los siguientes objetivos específicos:

- a) Simplificar y facilitar los procedimientos de adopción, de manera que todos los niños mexicanos tengan derecho a formar parte de una familia;
- b) Crear un piso mínimo de temas que deberán ser regulados y desarrollados por las legislaturas de las entidades federativas en materia de adopción;

c) Cumplir con los compromisos generales adquiridos por el Estado mexicano en esta materia armonizando la legislación con el contenido de los instrumentos internacionales de aplicación obligatoria; y,

d) Fortalecer en todo el territorio nacional el andamiaje jurídico que protege a la familia, por medio de una mejor regulación que redundará en mayores y mejores oportunidades para quienes en el futuro serán adoptados.

Quienes tenemos la alta responsabilidad de moldear a nuestras instituciones debemos estar a la altura de las circunstancias. En ese sentido urgen modificaciones a nuestro marco jurídico que se traduzcan en mayor protección a la familia por ser el pilar fundamental de la sociedad. No tenemos mucho tiempo más antes de que el tejido social pueda entrar en una espiral mayor de confrontación, desasosiego y caos por haber sido insensibles a las necesidades que impone el entorno.

Por lo anterior, los suscritos diputados sometemos a consideración las siguientes reformas y adiciones a los artículos cuarto y setenta y tres de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Decreto

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley...

...

...

...

...

...

La adopción es un procedimiento regulado por la ley para fortalecer a la familia. La federación, los estados y municipios establecerán, en base a criterios científicos, los procedimientos para hacerla efectiva en los términos de la legislación general que deberá expedir el Congreso, misma que deberá contener por lo menos lo siguiente: concurrencia de los diferentes niveles de gobierno, términos de cada una de las etapas del proceso de adopción, sujetos que involucra la adopción, quienes podrán adoptar, quienes podrán ser adoptados, requisitos de la adopción, requisitos que deben acreditar los adoptantes, tipos de adopción, causales de revocación o terminación de la adopción, adopción internacional.

...

...

...

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

...

...

XXIX-P Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, **incluidas leyes generales en materia de adopción**, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de noviembre de 2015

Diputados: Alejandro González Murillo, Hugo Éric Flores Cervantes, Melissa Torres Sandoval, Abdies Pineda Morín, Ana Guadalupe Perea Santos, Gonzalo Guízar Valladares, Alfredo Ferreiro Velasco, Norma Edith Martínez Guzmán (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JERÓNIMO ALEJANDRO OJEDA ANGUIANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema y argumentos que la sustentan

La teoría tripartita del poder establece que todo Estado debe de asegurar la libertad de los hombres, como base de un sistema que cumpla con las leyes dictadas, en las que la libertad consista en poder hacer lo que se quiere y en no estar obligado hacer lo que no se quiere, es decir, las leyes solo prohíben determinados actos.

Pero lo anterior, solo es posible en los Estados en que la libertad política es determinante, y no se abusa del poder y los documentos fundamentales aseguran que un poder pueda frenar a otro poder.

El propio Montesquieu, acepta que dicha teoría es modificable, y no es absoluta, expresándose así: “Me gustaría investigar cómo se distribuyen los tres poderes en los Gobiernos moderados que conocemos y calcular, según eso, los grados de libertad de que cada uno puede disfrutar. Pero no siempre hay que agotar el tema de manera que no quede nada por hacer al lector. No se trata de hacer leer, sino de hacer pensar.”

Tal teoría fue atacada y tachada de irracional y poco científica, pues no puede explicarse la separación en el ejercicio de los diversos atributos de la soberanía, ya que los poderes son rodajes de un mismo mecanismo, en virtud de que su fragmentación provocaría una parálisis desastrosa.

Como en toda ciencia del derecho, las doctrinas y teorías deben evolucionar en torno a las necesidades sociales, Hans Kelsen en su libro *“Teoría General del Derecho y del Estado”*, se refirió a la división de poderes como una distribución de competencias, que más que separar los poderes, evita que se concentre el poder en uno solo, esto es, se debe visualizar desde un plano protector de derechos y previsor de abuso del poder, pero sin caer en el extremo de considerarla inamovible, ya que si se persiste en tal conceptualización, la misma distribución de competencias se convertiría en una fuente generadora del abuso de poder.

Sobre la distribución de competencias, Hans Kelsen se expresó así:

“La legalidad de la ejecución no solo debe ser asegurada por la separación de los poderes, sino que incluso es una consecuencia de esta”.

Adicionalmente, el jurista J. Jesús Orozco Enrique afirma: *“Así pues, lo que en realidad significa la así llamada “división de poderes” no es más que el reconocimiento de que, por una parte, el Estado tiene que cumplir determinadas funciones –el problema técnico de la división del trabajo – y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas divisiones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el telosideológico de la teoría de la “división de poderes”.*”

En esta tesitura, cada Estado Soberano en la esfera de su competencia, hace la distinción y la colaboración de los poderes que lo componen. En el caso de México, nuestro sistema de gobierno

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

“Presidencialista”, se caracteriza por establecer una igualdad y un equilibrio más perfecto entre los Poderes de la Unión, es decir, que ningún Poder se encuentra subordinado a otro.

Nuestro artículo 49 constitucional vigente, en su primer párrafo, establece: “*El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial*”.

La división de poderes, es uno de los tantos principios propios de una República democrática como es la nuestra, su importancia es tanta, que se conceptualiza como piedra angular que funda la doctrina filosófica de nuestra Constitución Política.

Haciendo una revisión de nuestra Carta fundamental, se puede apreciar que sus disposiciones concretas simplemente señalan las atribuciones designadas a cada una de las ramas en que se distribuye el poder público, articulándolas y distinguiéndolas concretamente; pretende que no haya invasión de atribuciones reconocidas a un poder público ajeno al pueblo. Pero igualmente señala en ocasiones, situaciones *político-jurídicas* en las cuales, simultánea o secuencialmente dos poderes pueden y deben intervenir, y en ocasiones hasta los tres poderes, con lo cual refuerza la aseveración relativa a que estamos en presencia de un fenómeno de *colaboración entre poderes* y no de *división*.

Lo anterior, se reafirma con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo este criterio establecido desde la Quinta Época: Registro 28,2427, Tesis Aislada, Instancia Pleno, Fuente Semanario Judicial de la Federación XIX, Materia Administrativa, Página 97:

“División de poderes

”El principio de división de poderes no es absoluto y tiene numerosas excepciones, pues no siempre el Legislativo legisla, ni el Ejecutivo ejecuta, ni el Judicial juzga, sino que, cada uno de ellos, en su carácter de poderes emanados de la voluntad popular, ejecuta, autorizado por la Constitución, actos que corresponden a los otros; así, las autoridades agrarias y obreras que tienen facultades para decidir controversias entre los particulares, y, al atribuírselas la Constitución, estableció nuevas excepciones al principio de la división de poderes y dio caracteres judiciales innegables a los procedimientos administrativos agrario y obrero; consecuentemente, sus resoluciones tienen el carácter de irrevocables, pues de lo contrario, carecerían de la responsabilidad necesaria; y más sana teoría del derecho administrativo, extiende tal carácter de irrevocabilidad, hasta las resoluciones administrativas de carácter judicial, cuando por la revocación de ellas se afectan intereses de tercero.”

Resulta evidente que nuestra constitución ha sufrido diversas modificaciones a lo largo de su historia, el Poder Judicial no ha sido ajeno a tal fenómeno, precisamente la búsqueda histórica de distribución del poder en beneficio del particular ha llevado a nuestro máximo Tribunal a circular por diversas formas de estructuración jurídico-políticas.

Es por ello, qué, con el fin de erradicar prácticas que generan fraudes a la ley, se propone eliminar el conocido “veto de bolsillo” que actualmente se encuentra implícito en la deficiente legislación del artículo materia de reforma y que establece las bases organizativas para el gobierno en el Distrito Federal.

También se propone un mecanismo que asegure la aplicación de la ley, para los casos en que los Secretarios de despacho sean omisos en cumplir con su obligación reglamentaria.

Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto y motivado, el suscrito, diputado Alejandro Ojeda Anguiano, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de la LXIII Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorgan por el artículo 71 fracción II 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, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa como proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 122, Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de veto de bolsillo

Artículo Único. Se reforma el artículo 122, Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso B), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Base Segunda. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos, **si no se cumple con la obligación de expedir el reglamento en el tiempo señalado por los artículos transitorios, la Asamblea Legislativa determinará la aplicación de la ley.**

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

Se reputará aprobado por el Jefe de Gobierno todo proyecto no devuelto con observaciones a la Asamblea Legislativa dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Jefe de Gobierno dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Asamblea Legislativa ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en la Gaceta del Distrito Federal, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si la Asamblea Legislativa cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Diputación Permanente.

- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;
- e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y
- f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

Transitorio

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

Palacio legislativo de San Lázaro, a 10 de noviembre de 2015.

Diputado Alejandro Ojeda Anguiano (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARICELA CONTRERAS JULIÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Argumentos

Juristas destacados en todo el país coinciden en señalar que un Estado Democrático de Derecho debe contar con el reconocimiento y acceso pleno de derechos de los sujetos procesales y un funcionamiento efectivo del sistema de justicia penal.

En nuestra Constitución, esta premisa se buscó introducir a través de la reforma penal con disposiciones para implementar el sistema acusatorio, el fortalecimiento del debido proceso legal respetando la presunción de inocencia; sin embargo se introdujo una figura que contraría de tajo todas estas disposiciones: El arraigo.

Existen cientos de testimonios de las víctimas de arraigo, que han evidenciado los peligros que esta práctica significa, incluso existen recomendaciones Internacionales que sugieren que se derogue; se han documentado casos de personas arraigadas que nunca saben de qué se les acusa, sufren golpes, ahogamiento o confinamiento con tal de que se declaren culpables o que incriminen a personas de las que jamás han oído hablar.

Tan sólo en el sexenio anterior, alrededor de 8 mil personas fueron arraigadas bajo orden federal, lo que sin duda constituye un amplio universo de personas que sufrieron de manera directa por parte de la autoridad, actos que atentan contra sus derechos fundamentales.

Hasta ahora el gobierno federal y algunos gobiernos locales han justificado el uso de esta figura escudándose en la lucha contra el narcotráfico o que se está protegiendo a la ciudadanía de la inseguridad; sin embargo, en esos operativos contra el crimen organizado priva una grave discriminación contra ciertos ciudadanos en razón de su forma de vestir, de sus rasgos físicos o de su domicilio, ya que también existe una inmensidad de policías desesperados por cumplir con cuotas de detenidos ante sus mandos, y la Constitución autoriza al Ministerio Público a solicitar una orden de arraigo ante una simple sospecha, y a muchos ya detenidos, estas autoridades, procuran que acaben por inculparse o declarar en contra de ciertas personas, porque estamos en un sistema que da un alto valor a las primeras confesiones que hace la persona al ser detenida.

De este modo, el arraigo de ninguna manera puede ser un instrumento válido para velar por la seguridad y la justicia, ya que su uso solo genera nuevas víctimas, independientemente de que tengan o no responsabilidad en los delitos que se les imputan; esto porque a las personas se les puede arraigar o mejor dicho privar de su libertad personal, primero por 40 días y en el peor de los casos durante 80 días sin pruebas fehacientes de su participación en un acto delictivo.

Durante este tiempo, pueden sufrir desde afectaciones laborales, amenazas en contra de su familia, incertidumbre en sus familiares cercanos y cuando la persona sale libre ya tiene una mancha, que ni siquiera es formalmente un antecedente penal; con una reputación y economía difíciles de recuperar, enfrentando una vida cotidiana sin un sistema integral de atención a víctimas de delito y mucho menos, las que sufrieron violaciones a derechos humanos o de reparación del daño por parte del Estado.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

A las personas arraigadas se les niega el derecho humano a contar con la opción de un recurso legal efectivo en contra de estas órdenes, aún cuando está reconocido internacionalmente.

Se ha documentado que el arraigo en no pocas ocasiones ha propiciado la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, existen innumerables casos en que miembros del Ejército, sin ninguna experiencia de proximidad social, retienen ilegalmente a personas en retenes o en patrullajes, con lo que comienzan con transgredir la obligación de entregarlos sin demora al Ministerio Público, sin duda estamos ante una figura prejuzgatoria, contraria a los derechos humanos.

El arraigo constituye además una decisión discrecional del Ministerio Público, ya que para su aplicación éste no cuenta con ningún parámetro para solicitarlo a la autoridad judicial y el juez tampoco cuenta con elementos objetivos para otorgarlo o negarlo, puesto que no se requiere documentar ninguna acusación ni contar con pruebas convincentes para plantear una orden de arraigo, debido a que el texto constitucional sólo establece que el arraigo procederá tratándose de delitos de delincuencia organizada, 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 inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.

En ese tenor, a pesar de que el inculpado tiene derecho a una asesoría jurídica, a conocer cómo va el procedimiento, nuestra propia Constitución establece una restricción a un derecho humano; sin embargo el arraigo no se ha aplicado en el país como una medida de excepción, se ha abusado y se ha convertido en una figura que viola derechos fundamentales.

A las personas que están arraigadas, no se les informa acerca de las investigaciones que están ocurriendo, mientras ellos se encuentran incomunicados, lo que les dificulta demostrar su inocencia en esta situación.

Otra justificación para mantener el arraigo ha sido el que el presunto pueda sustraerse de la justicia; sin embargo para ello se puede utilizar el embargo precautorio, el brazalete, en fin, sería cuestión de buscar alternativas que no vulneren los derechos humanos en un Estado que cuenta con una tradición jurídica garantista; incluso no estaría por demás revisar si ese arraigo puede realizarse en el domicilio particular del inculpado, lo que traería grandes ahorros a las autoridades.

Una casa aparte, especializada en donde no sabemos qué ocurra, tan solo es un escenario ideal para cometer torturas y todo tipo de presiones, lo que constituye sin duda un caldo de cultivo para violar todo tipo de derechos humanos.

No obstante todos los inconvenientes descritos, el arraigo no ha demostrado ser un apoyo para un proceso penal más justo y eficiente. En la mayoría de los casos, las personas arraigadas manifiestan que en el momento de la detención, no se les ha mostrado orden judicial alguna; contradiciendo nuestro sistema jurídico que se supone es garantista, vulnerando el principio de presunción de inocencia plasmado en la Constitución. Basta decir que tan sólo un 3% de las órdenes de arraigo derivan en sentencias condenatorias, de acuerdo al cálculo de las organizaciones defensoras de derechos humanos; por lo que se puede concluir que su aplicación de ninguna manera ha sido eficaz para la impartición de la justicia.

Resulta útil para sustentar esta Iniciativa mencionar la reforma constitucional en materia de derechos humanos, específicamente al artículo 1o. –publicada en el Diario Oficial de la Federación

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

el 10 de junio de 2011—, que establece el principio denominado *pro persona*, el cual implica la obligación de preferir, privilegiar o favorecer la aplicación de aquella norma que otorgue una mayor protección a los derechos de la persona, es decir, aunque la norma que implica un mayor nivel de protección de los derechos de la persona sea jerárquicamente inferior, o bien, que haya sido introducida al sistema jurídico con anterioridad a otra norma menos protectora, con base a este principio dicha norma deberá aplicarse sobre cualquier otra. Incluso, si se llegara a presentar una contradicción entre una norma constitucional y, por ejemplo, una norma internacional en materia de derechos humanos que cuenta con un contenido de mayor protección que la norma constitucional, deberá aplicarse la norma internacional, y por el contrario, si la norma constitucional confiere mayor reconocimiento a los derechos humanos, ésta última es la que se tendrá que aplicar.

Reforzando esta idea, consideramos importante citar el siguiente criterio de la Primera Sala de la SCJN al pronunciarse sobre los alcances del principio *pro persona*:

Localización: Décima		Época.
Instancia:	Primera	Sala
Fuente:	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro IV, Tomo 3, enero de 2012.	
Página:		2918.
Tesis:	1a.	XIX/2011
Materia (s):	Constitucional.	

Principio *pro persona*. Criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable.

De conformidad con el texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en materia de derechos fundamentales, el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Consecuentemente, las normas provenientes de ambas fuentes, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Ahora bien, en el supuesto de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los tratados internacionales, la elección de la norma que será aplicable —en materia de derechos humanos—, atenderá a criterios de favorabilidad del individuo o lo que se ha denominado principio *pro persona*, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional. Según dicho criterio interpretativo, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción. En esta lógica, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el Texto Constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

Amparo directo 28/2010. Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. 23 de noviembre de 2011. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

En la siguiente jurisprudencia de la Primera Sala de la SCJN, se establecen cinco requisitos para que las restricciones a los derechos fundamentales decididas por el legislador sean válidas:

“Restricciones a los derechos fundamentales. Elementos que el juez constitucional debe tomar en cuenta para considerarlas válidas.

Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria. Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática.”¹

Con esos elementos, tenemos que cualquier restricción a derechos fundamentales que determine el legislador debe ser:

- Admisible constitucionalmente, es decir, que la propia Constitución la prevea;
- Necesaria, en el entendido que el fin buscado con la restricción no puede alcanzarse por otros medios y debe ser idónea respecto a lo que se busca;
- Proporcional, lo que se traduce en una correspondencia entre el objetivo de la restricción y la afectación a los derechos fundamentales, pues esta última no debe implicar un efecto desmedido y perjudicial contra los valores contenidos en los derechos para conseguir un fin a costa de la protección constitucional que se les reconoce;
- No contraria a la ley, incluidas las normas internacionales, obligando a actuar con los alcances y límites de las facultades para emitir la restricción y sin establecer situaciones que atenten contra el ordenamiento jurídico que reconoce derechos fundamentales, y

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

– Compatible con la naturaleza de los derechos reconocidos en la Constitución, para asegurar una convivencia armónica y democrática de la sociedad, como uno de los fines del establecimiento del orden jurídico.

Por otra parte, la propia Constitución reconoce, en el caso concreto, el principio de presunción de inocencia el cual implica, conforme al artículo 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos lo siguiente:

“8.2 Toda persona inculpada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no establezca legalmente su culpabilidad Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;
- c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.”

Nuestra reflexión, con los elementos aportados, sostiene que no es aceptable la figura del arraigo en la Constitución, aunque llamamos la atención que dentro del propio texto constitucional existen esas posibilidades de restricción contra las personas referidas, incluso, sin que se llegue a los supuestos de la sentencia firme que mencionamos. Lo anterior, más que responder a si por estar previstas en la norma son aceptables, debe cuestionarse si cumplen con los requisitos para que la restricción a un derecho fundamental se considere válida, pues desde nuestra perspectiva no respetan la naturaleza de los mismos en situaciones concretas.

De manera adicional, existen diversas recomendaciones de organismos internacionales que han externado la preocupación por la figura del arraigo y la señalan como claramente violatoria de derechos fundamentales, por mencionar algunas citamos las siguientes:

De acuerdo con las Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre México, emitidas en 2010, son recurrentes en el país diversas acciones

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

gubernamentales manifiestas en legislación y políticas públicas que profundizan las condiciones estructurales que hacen posible la práctica de la tortura y la impunidad que le está asociada. Entre dichas acciones se encuentra el establecimiento de un subsistema de excepción con restricciones a las garantías básicas de debido proceso para las personas acusadas de pertenecer a grupos de delincuencia organizada, así como la constitucionalización de la figura del arraigo penal en el sistema jurídico mexicano (párrafos 11 a 15).

Ya desde la revisión del cuarto informe periódico de México ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre México en el año 2006, incluso previo a la reforma constitucional en materia de justicia, el Comité había analizado la utilización de la figura del arraigo, emitiendo al Estado la siguiente recomendación:

“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 (párrafo. 15).”

Asimismo, existen Recomendaciones emitidas por el Consejo de Derechos Humanos durante la revisión del Examen Periódico Universal en 2009, en que México rechazó las tres recomendaciones que se habían emitido en relación al uso del arraigo, argumentando que éste era necesario para el avance de las investigaciones debido a la complejidad de la delincuencia organizada. Asimismo, en el informe de seguimiento a las recomendaciones que emite el Subcomité para la Prevención de la Tortura en que el Estado desarrolla un Plan de Acción para la implementación de las mismas, México continúa argumentando la necesidad del arraigo.

En el informe sobre la visita a México del Subcomité de las Naciones Unidas sobre la Prevención de la Tortura, el Subcomité señaló que cerca del 50% de los casos analizados de personas bajo arraigo, los exámenes médicos mostraban signos de violencia reciente (párrafo 225).

Estas consideraciones nos llevan a proponer la derogación de la figura del arraigo para evitar una esquizofrenia jurídica en nuestra Constitución, pues no puede por un lado reconocer principios tan importantes como presunción de inocencia, progresividad de derechos y aplicación de normas que en mayor medida benefician a las personas y, por el otro, contemple figuras que violan sistemáticamente los derechos humanos como lo es el arraigo.

Fundamento legal

La suscrita, Diputada Federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados; con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, numeral 1, fracción VIII; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto por el que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Artículo 16. ...

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

(Se deroga)

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

Transitorios

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

Segundo. En un plazo que no podrá exceder de 180 días naturales, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberán reformar o derogar, según corresponda, aquellas disposiciones jurídicas que incluyan la medida cautelar del arraigo o medida análoga a efecto de armonizarlas con la presente reforma a la Constitución federal.

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a los 10 días de noviembre de 2015.

(Rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SERGIO EMILIO GÓMEZ OLIVIER, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, diputado Sergio Emilio Gómez Olivier, de la LXIII Legislatura, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad que otorga el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de establecer como prioridad nacional a las actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación, bajo la consideración de la siguiente

Exposición de Motivos

La investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación son precursores esenciales de la competitividad y el crecimiento económico, por ello requieren un fuerte impulso, promoviendo vínculos colaborativos entre científicos, tecnólogos, académicos e industriales, necesitamos avanzar hacia una sociedad del conocimiento que se fundamente en la formación, valoración y aprovechamiento del talento.

México requiere impulsar de forma creciente y constante su sistema de investigación científica y tecnológica, a través del destino de mayores recursos a la ciencia y tecnología con la finalidad de mejorar la competitividad nacional y lograr un desarrollo equiparable con las economías desarrolladas del mundo, convirtiendo a la ciencia y la tecnología en un instrumento eficaz para combatir la pobreza y generar progreso en beneficio de todo el país.

Lamentablemente nuestro país aún carece de bases científicas y tecnológicas sólidas. Las instituciones de ciencia y tecnología se encuentran mal coordinadas, los vínculos entre los científicos y el sector empresarial están poco desarrollados. Es preciso realizar un análisis de las políticas y las instituciones nacionales de ciencia, tecnología e innovación y de los marcos jurídicos, incluidos los órganos y los mecanismos de asesoramiento, para asegurar que contribuyan efectivamente a satisfacer las necesidades de desarrollo.

La falta de una base científica y tecnológica sólida da por resultado que los recursos humanos y de capital sean insuficientes, y es resultado a su vez de una falta de apreciación de la función crítica de la ciencia y la tecnología en el desarrollo, así como de una metodología incoherente para el establecimiento de esa base y de la ausencia de una política coherente para hacer frente a las necesidades y los recursos humanos y de capital nacionales.

La problemática del desarrollo científico y tecnológico en México es un problema complejo. Es incuestionable que se requiere aumentar de manera considerable la inversión en ciencia y tecnología ya que, aun cuando el artículo 9 Bis de la Ley de Ciencia y Tecnología prevé para el Estado la obligación de destinar un monto anual suficiente para que el gasto nacional en las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico no sea menor al 1 por ciento del producto interno bruto, PIB, del país, y a pesar de los esfuerzos tendentes a incrementar los recursos federales asignados a la ciencia y tecnología, no existe una tendencia de crecimiento uniforme y mucho

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4403-II, miércoles 11 de noviembre de 2015

menos proporcional al 1 por ciento del PIB. Muestra de ello es que entre todos los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, México se sitúa en el último lugar en cuanto a inversión para investigación y desarrollo (I+D), al destinar en promedio en los últimos 5 años únicamente el 0.4 por ciento del mientras que otros países invierten una proporción considerablemente mayor, Corea del Sur invierte el 4.0 por ciento de su PIB, seguido de Japón y Suecia con 3.5 por ciento y 3.3 por ciento, respectivamente. México es superado, incluso por Turquía y Grecia que están entre el 0.9 y 0.8 por ciento¹.

Con el ritmo de crecimiento actual, México no podrá cumplir hasta 2050 la obligación de invertir uno por ciento del producto interno bruto en investigación científica y tecnológica. Ciertamente los compromisos adquiridos por el gobierno federal no han sido suficientes en cuanto a la inversión en ciencia y tecnología, si se considera que la inversión media en los países de la OCDE se sitúa en 2.3 por ciento del PIB². La OCDE recomienda que la inversión sea entre el 1 y el 1.5 por ciento del PIB. Evidentemente, las cifras muestran que no se está cumpliendo con lo establecido en la Ley de Ciencia y Tecnología ni con las recomendaciones hechas por la OCDE.

Otros datos que muestran el rezago en materia de ciencia y tecnología se refieren al hecho que nuestro país ocupa el último puesto en personal ocupado que se desempeña en las áreas científicas y tecnológicas y en registro de patentes de acuerdo con la OCDE. La balanza de pagos en el ámbito de la tecnología muestra un déficit considerable y persistente, en el que las exportaciones de tecnología cubren menos de 10 por ciento de las importaciones.³ A pesar del avance reciente, la capacitación de los recursos humanos en el terreno de la ciencia y la tecnología es claramente insuficiente.

Este desempeño general puede atribuirse a las deficientes condiciones para la innovación, especialmente en lo que respecta a la falta de un vigoroso entorno de competencia en algunos sectores claves, como el de las telecomunicaciones y el acceso a servicios de Internet competitivos.

No obstante, aunque fundamental, los recursos no es la solución última del problema. Para transformar a México en un polo de innovación, es necesario tomar medidas de fondo en un amplio espectro de políticas públicas.

La situación de letargo que vive el desarrollo científico y tecnológico del país, es un reflejo, entre otras cosas, que en nuestro país aún no se reconoce la utilidad de la ciencia, y mucho menos cree que es una actividad fundamental para el desarrollo del país.⁴ Desafortunadamente, la no valoración de la ciencia como un eje central de desarrollo se extiende de manera amplia a la clase política mexicana. Es más, pareciera que la única política de Estado respecto a la ciencia es no darle la importancia que requiere. Sin una agenda de desarrollo científico nacional que establezca cuáles son las áreas prioritarias de desarrollo, la ciencia en México continuará sin rumbo, como una actividad marginal del Estado. Desafortunadamente, la no valoración de la ciencia como un eje central de desarrollo se extiende de manera amplia a la clase política mexicana.

Este contexto responde a la necesidad de regular constitucionalmente uno de los aspectos fundamentales de las sociedades contemporáneas: el impulso de actividades científicas, tecnológicas y de innovación.

En la Carta Magna se debe establecer explícitamente, tanto los objetivos a alcanzar como las medidas que deben tomarse para tal efecto, a fin de que los programas de la administración pública

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4403-II, miércoles 11 de noviembre de 2015

deberían sujetarse a objetivos generales que deben servir de guía para armonizar los distintos programas y acciones y ser un amplio marco en el que tengan cabida los programas específicos.

De este modo, se propone adicionar el artículos 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de establecer la investigación científica y el desarrollo tecnológico y la innovación sean incluidos como variables estratégicas en el desarrollo del país toda vez de que las actividades de investigación científica, tecnológica y de innovación requieren de un mayor impulso y reconocimiento con el objeto de incrementar la competitividad nacional y lograr un desarrollo económico y social similar al de los países desarrollados, propiciando a la ciencia, la tecnología y la innovación como herramientas para elevar el nivel de vida de todos los mexicanos.

La redacción propuesta incluye 3 conceptos básicos: investigación, innovación y desarrollo, que corresponden a 4 propósitos prioritarios: crecimiento económico, bienestar social, progreso cultural y solución de los problemas nacionales. La alusión en términos generales a la investigación permite incluir a las ciencias de la naturaleza, a las ciencias sociales, a las humanidades y a la tecnología.

Es importante destacar que modificación propone la inclusión del concepto de innovación, que se encuentra prácticamente ausente en la Constitución^s, ya que la capacidad innovadora de una sociedad, entendida en un sentido amplio, comprende a la innovación productiva, organizacional e institucional, y representa un factor clave en la determinación de la productividad y competitividad de la economía. En México, el estancamiento de la productividad, así como la pérdida de competitividad sustentada sobre bases robustas, son indicativos de dificultades en relación con su capacidad tecnológica e innovadora.

Con esta propuesta se pretende hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible, se requiere una sólida vinculación entre escuelas, universidades, centros de investigación y el sector privado. Además, se debe incrementar la inversión pública y promover la inversión privada en actividades de innovación y desarrollo. Los esfuerzos encaminados hacia la transferencia y aprovechamiento del conocimiento agregarán valor a los productos y servicios mexicanos, además de potenciar la competitividad del capital humano nacional.

Se requiere crear entonces condiciones más propicias para innovación. Pero sigue siendo necesario mejorar en muchos aspectos, especialmente en el ámbito de la educación, pues el aumento de las aptitudes en todos los niveles es imperativo.

Con la iniciativa también se pretende propiciar una mayor eficiencia del gasto, dando prioridad al apoyo directo, más que a los incentivos fiscales. El estudio también aboga por la intensificación de los programas de asociación entre los sectores público y privado en renglones prioritarios como salud, energía, agua, alimentos y seguridad.

Los gobiernos tienen la posibilidad de acelerar la recuperación y sentar las bases para un crecimiento más sólido, más justo si realizan las inversiones adecuadas y crean un marco propicio para la innovación. Para las economías emergentes como México, la innovación, la ciencia y la tecnología deben ser la piedra de toque de la política nacional de desarrollo. La innovación debe sustituir al petróleo como motor del desarrollo.

Por lo expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

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

Único. Se reforma la fracción V y se adiciona un segundo párrafo a la misma fracción 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 y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

I. a IV. ...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, **invertirá y apoyará el desarrollo de actividades científicas, tecnológicas y de innovación**, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

Para el desarrollo de actividades científicas, tecnológicas y de innovación, el Estado proveerá recursos a las instituciones públicas de investigación y de enseñanza superior, otorgará financiamiento a los proyectos que considere estratégicos para el desarrollo económico y social del país, contribuirá a la formación de capital humano, promoverá la cooperación internacional y creará incentivos para las actividades de investigación, de desarrollo tecnológico y de innovación que realice el sector social o privado.

VI. a IX. ...

Transitorio

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

Notas

1 OCDE (2015), Main Science and Technology Indicators. Vol. 2015/1, OECD Publishing, Paris.

2 Ibid.

3 OCDE (2013), OECD Reviews in Innovation Policy: Knowledge based Star ups in Mexico, OECD Publishing, Paris.

4 Véase los resultados de la ENPECYT realizada por el Inegi.

5 La única alusión al concepto de innovación se da en el artículo Décimo Cuarto Transitorio en el marco de las reformas constitucionales relativas a la reforma energética del 20 de diciembre del 2013. En dicha disposición se señala que se destinarán recursos del Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el Desarrollo.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de noviembre de 2015.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4403-II, miércoles 11 de noviembre
de 2015

Diputado Sergio Emilio Gómez Olivier (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 80. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA NORMA XÓCHITL HERNÁNDEZ COLÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La que suscribe, Norma Xóchitl Hernández Colín, diputada federal a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Ley Fundamental y 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 80. constitucional, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El “derecho de petición”,¹ es la garantía individual consagrada en el artículo 80. de la Ley Fundamental, en donde cualquier gobernado que presente una petición ante una autoridad, tiene derecho a recibir una respuesta.

El ejercicio por el particular y la 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 particular, 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 ejercitó el derecho, y no por otra diversa.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos por su parte ha sostenido,² que la **razonabilidad de los plazos** en los que deben desarrollarse los procesos judiciales, en términos de los artículos 7, numeral 5 y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, está determinada por **la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado y la conducta de las autoridades**, de manera que la justificación de la dilación de una decisión judicial depende de las circunstancias concretas que concurran en el asunto de que se trate.

El órgano jurisdiccional internacional³ ha considerado los siguientes elementos para determinar la razonabilidad del plazo del proceso judicial: a) complejidad del asunto; b) actividad procesal del interesado; c) conducta de las autoridades judiciales,⁴ y d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.⁵

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4404-II, jueves 12 de noviembre de
2015**

Luego entonces, en los elementos que determinan la razonabilidad, no se instituyen plazos para dar cumplimiento al derecho de petición por parte de la “autoridad”.

La respuesta al gobernado, queda sujeta a los elementos ya señalados, los cuales han sido retomados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁶

En el artículo 8º de la Norma Fundamental no se establece de manera expresa un plazo para dar respuesta a las peticiones de los gobernados.

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 en 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.** ⁷

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al “breve término” no emitido criterio en cuanto al término o plazo para que las autoridades den respuesta a las peticiones hechas por los gobernados.

Es por ello que proponemos que se debe atender a los criterios de razonabilidad emitidos por el Poder Judicial de la Federación y los órganos jurisdiccionales internacionales en materia de derechos humanos.

Aunado al hecho de que los plazos de razonabilidad no podrán exceder de noventa días naturales, *con excepción de aquellos señalados expresamente en otros ordenamientos jurídicos.*

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

Decreto por el que se reforma el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se **reforma**, el segundo párrafo del artículo 8o. y se **adiciona** con un último párrafo el mismo precepto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 8o. 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, **atendiendo a los criterios de razonabilidad emitidos por el Poder Judicial de la Federación y los órganos jurisdiccionales internacionales en materia de derechos humanos.**

Los plazos de razonabilidad no podrán exceder de sesenta días naturales, con excepción de aquellos señalados expresamente en otros ordenamientos jurídicos.

Transitorio

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4404-II, jueves 12 de noviembre de 2015

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

Notas

1 Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia Tesis: XXI.Io.P.A. J/27, Página: 2167

2 Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis I.Io.A.E.64 A (10a.), Página: 2003

3 www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_265_esp.doc

4 Cfr. Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr. 77, y Caso García y familiares Vs. Guatemala, supra, párr. 153.

5 Cfr. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 155, y Caso García y familiares Vs. Guatemala, supra, párr. 153.

6 Cfr. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis I.Io.A.E.63 A (10a.), Página: 2004

7 Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis I.4o.A.68 K, Tomo XIII, Febrero de 1994, página 390.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los once días del mes de noviembre del año dos mil quince.

Diputada Norma Xóchitl Hernández Colín (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 29 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARICELA CONTRERAS JULIÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Argumentos

A principios de los años noventa y a finales de la Guerra Fría en nuestro país proliferó un nuevo tipo de conflictos internos, puesto que un número significativo de personas fueron retiradas del lugar donde habitaban dentro de su propio país, incluso de la misma región; a dicho fenómeno se le denominó desplazamientos internos.

Se ha tratado de negar el origen principal de dichos desplazamientos, ya que se perciben intereses políticos y económicos que persiguen el aprovechamiento y control de los recursos naturales de las comunidades donde las personas han sido desplazadas, sumándose además factores asociados a la inseguridad o el narcotráfico; no obstante, públicamente se ha dicho que los desplazamientos obedecen a conflictos de índole religioso, étnicos o de identidad.

El aumento de los desplazamientos internos en diversos países, con el consecuente conocimiento de la situación que viven las personas afectadas, sin duda es preocupante, ya que las personas desplazadas internamente sufren carencias y privaciones, lo que expone su integridad física y supervivencia en todo el proceso que viven. Esto se ve mayormente reflejado en las personas que presentan una debilidad física mayor como es el caso de las niñas, niños, adultos mayores, mujeres, personas con discapacidad y grupos que por sus condiciones son vulnerables, como el caso de los pueblos indígenas.

Dicha situación llevó a la comunidad internacional a la búsqueda de mecanismos que regularan los desplazamientos internos y protejan a las personas que los viven, a la vez de aplicar instrumentos institucionales que vinculen a los gobiernos con su cumplimiento para la tutela de sus derechos.

En la Compilación y Análisis de las Normas Jurídicas se recogen las normas internacionales en materia de derechos humanos estableciendo disposiciones para la protección de las personas desplazadas internamente, existiendo un informe que ostentó el Representante de la ONU para el tema de los desplazados en la Asamblea General de dicho organismo.

El documento presentado se basa en estudios realizados por el Instituto de Derechos Humanos Ludwig Boltzmann (Austria); la American Society of International Law y el International Human Rights Law Group (Estados Unidos de América). Los análisis fueron examinados por juristas y expertos en la materia durante 1994 y 1995, lo que dio como resultado un sólo documento que fue aprobado en septiembre de 1995 y es lo que se conoce como Compilación y Análisis de las Normas Jurídicas.

La compilación reconoce que existen diversas esferas en que el derecho no ofrece suficiente protección a las personas desplazadas y alerta sobre las consecuencias que producen los desplazamientos, como son el rompimiento del núcleo familiar y de los lazos culturales y sociales dentro de una comunidad; además de terminar con las relaciones estables de empleo, de hacer difícil o imposible las oportunidades educativas, de privar de una protección especial a las niñas, niños,

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4404-II, jueves 12 de noviembre de 2015

mujeres, enfermos y personas adultas mayores y de negar el acceso a los servicios que ofrece el sector público o privado para la satisfacción de sus necesidades.

En lo que respecta a las normas internacionales de los derechos humanos, la Compilación evoca lo señalado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Carta de las Naciones Unidas, pues reconocen los derechos y libertades fundamentales de las personas que son inherentes a la dignidad humana; además establecen la obligación del Estado de respetar y asegurar dichos derechos y libertades. De ahí que en diversos ordenamientos internacionales se encuentren disposiciones que, no en un sentido estricto ni explícito, tutelan los derechos de los desplazados internos y en algunos casos se llega a su prohibición.

Al reconocer al Derecho Humanitario como la rama del Derecho Internacional que protege los derechos de las víctimas de conflictos armados al interior y fuera de un país, la Compilación hace un repaso de los ordenamientos que son parte del Derecho Humanitario; derivado de ello, establece que el Comité Internacional de la Cruz Roja supervisa y coadyuva en la aplicación del mismo, de acuerdo a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y a sus Protocolos adicionales, con lo que se contribuye a una protección y ayuda de las personas desplazadas al interior de su país en situaciones de conflicto.

La Compilación reconoce tres situaciones donde se dan desplazamientos internos, las cuales son reguladas por ordenamientos jurídicos en especial y son:

- Las situaciones de tensiones y de disturbios o de desastres, donde son aplicables las normas de los derechos humanos
- Las situaciones de los conflictos armados no internacionales regidos por algunos de los principios del Derecho Humanitario y por muchas garantías de los derechos humanos
- Las situaciones del conflicto armado de un Estado a otro donde las disposiciones del Derecho Humanitario llegan a ser sobre todo operativas, aunque muchas garantías importantes de los derechos humanos siguen siendo aplicables

Aunque la Compilación refiere un amplio estudio sobre diversos ordenamientos del Derecho Humanitario y de las normas internacionales de los derechos humanos, una vez presentado dicho informe ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, se llegó a la conclusión de que era necesario realizar un análisis por separado de las normas que protegen a los desplazados y que dan derecho a no ser desplazado en particular.

Se preparó un documento denominado Compilación y Análisis de las Normas Jurídicas, Parte II: Aspectos jurídicos relativos a la protección contra los desplazamientos arbitrarios (Documento E/CN.4/1998/53/Add.1) Dicho estudio fue preparado por la griega María Stavropoulou, revisado por diversos expertos en Ginebra entre 1996 y 1997, entre los cuales se encontraban Robert K. Golman (Estados Unidos de América), Walter Kälin (Suiza), Manfred Nowak (Austria), Daniel Helle de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Jean-Francois Durieux de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Toni Pfanner y Jean Phillippe Lavoyer del Comité Internacional de la Cruz Roja.

El documento referido muestra un análisis de la legislación internacional que implícita o explícitamente prohíbe los desplazamiento internos; sin embargo, un aspecto que es importante

destacar es que el estudio menciona las diversas disposiciones en las que se prohíben los desplazamientos que llama arbitrarios, es decir, los que no se encuentran justificados por causa legal o de hecho alguna. Por lo que deja abierta la posibilidad de que los desplazamientos internos se pueden llevar a cabo, siempre y cuando se respeten las pautas que puede marcar la legislación, ya sea en el ámbito local o internacional.

Derivado de ello, se establecen cuatro tipos de violaciones a los derechos de las personas en los desplazamientos arbitrarios:

- En el caso de que los desplazamientos se basen en motivos que no están permitidos conforme al Derecho Internacional, y se esté vulnerando el derecho a la libre circulación y el de residencia, así como el de la inviolabilidad del hogar y la vivienda
- Cuando se da un desplazamiento y no se respetan las garantías de procedimiento
- Si se da un desplazamiento, puede llegarse a la violación de otros derechos, tales como la libertad personal, el derecho a no ser torturado o sometido a tratos inhumanos o degradantes o el derecho a la vida
- Los desplazamientos pueden acarrear consecuencias que impidan el uso y goce de otros derechos humanos

De lo anterior se deduce que el Estado, al ser garante de los derechos de las personas y el encargado de respetar y hacer respetar las leyes, debe adoptar diversas medidas a efecto de que no se vulneren los derechos de las personas que se vean sometidas a un desplazamiento.

En el documento citado se reconoce que existe un limitado número de disposiciones jurídicas de protección sobre el tema; sin embargo, las existentes apuntan a la regla general de que el desplazamiento no puede llevarse a cabo de manera arbitraria.

Con dicho reconocimiento, se hace un análisis de los ordenamientos que contienen derechos que implícitamente prohíben los desplazamientos internos de manera arbitraria; para tal efecto, haremos los siguientes comentarios sobre ciertos derechos que contienen la prohibición de los desplazamientos internos, con base en el documento citado:

• **Derecho a circular libremente y a escoger lugar de residencia**

El artículo 13 párrafo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”; de igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el párrafo 1 de su artículo 12 menciona que “Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia”; además en algunos instrumentos jurídicos de carácter regional, como la Convención Americana, la Carta Africana y la Convención Europea, encontramos disposiciones semejantes; por lo que los derechos de libre tránsito y a elegir el lugar de residencia de las personas, forman parte del Derecho Internacional vigente y se encuentran debidamente tutelados.

Luego entonces, los desplazamientos internos constituyen la negación del derecho a circular libremente en el territorio de un Estado y de elegir el lugar de residencia, pues en aquellos las

personas se ven obligadas a salir de su hogar a efecto de no sufrir las consecuencias de alguna situación que es ajena a su voluntad y no gozan de la garantía de circular libremente por el territorio, ya que están sujetos a la protección de su integridad física o al hecho de evitar la circunstancia por la cual huyeron de su residencia.

Lo anterior, no obstante que los propios documentos que enunciamos contemplan determinadas situaciones que restringen el derecho en estudio, ya que “...no podrán ser objeto de restricciones (el derecho a la libre circulación y elegir el lugar de residencia) salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)” De ello se deriva que deben existir restricciones expresamente para dichos derechos, debidamente fundadas y fundamentadas por la autoridad estatal para llevarlas a cabo, cosa que no es aplicable en el caso de los desplazamientos internos.

• **Protección contra las injerencias en la vida privada de las personas**

El artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación”; asimismo, la Convención Europea o la Convención Americana contemplan situaciones similares.

Debemos destacar que una injerencia ilegal es aquella que va en contra de lo establecido en los instrumentos jurídicos nacionales o internacionales; y se considera arbitraria aquella que sea contrario a lo justo o razonable. Por tal motivo, en el caso de presentarse el desplazamiento interno, hay una injerencia ilegal y arbitraria, ya que no existe ningún fundamento legal que justifique el proceder o alguna causa razonable para que se motive un desplazamiento forzoso de las personas.

• **Prohibición de la discriminación**

“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” es lo que establece el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; además, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, brinda garantías sobre el derecho a no ser objeto de discriminación.

En estas disposiciones encontramos de manera implícita la prohibición de los desplazamientos internos, ya que debemos recordar que una de las causas de éstos es precisamente la discriminación en las formas que se enumeran, cuando se presenta la segregación racial o desplazamiento de su lugar de origen por pertenecer a un determinado grupo social, político o religioso.

Por otra parte, entendemos por discriminación racial “...toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades, en las esferas política, económica, social, cultural o

en cualquier otra esfera de la vida pública...”según la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.

• **Prohibición del genocidio**

El artículo 2o. de la Convención sobre el Genocidio, define a este delito como “...cualquiera de los actos... perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal:

- a. Matanza de miembros de grupo;
- b. Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros de grupo;
- c. Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- d. Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;
- e. Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo”

El genocidio es una violación al derecho a la vida y constituye un delito de carácter internacional cometido en cualquier momento.

Algunos casos de genocidio que se han presentado en países como Yugoslavia o Rwanda bajo la forma de limpieza étnica, han derivado también en desplazamientos internos de personas o grupos, vulnerando todos los derechos que son conexos al respeto a la vida e integridad física de las personas; además de todos los supuestos que hemos señalado líneas atrás sobre la prohibición implícita a los desplazamientos internos en ordenamientos jurídicos de carácter internacional.

Por otra parte, producto de diversas disposiciones que se encontraban dispersas en algunos instrumentos jurídicos de carácter internacional sobre la protección de las personas desplazadas internas y de la intención de recogerlas en un sólo documento que sirviera de base o guía en la materia, surgieron los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos elaborados por Francis Deng, el Representante del secretario general de la ONU para este tema.

Los principios rectores son el tipo de instrumento que protege a las personas en situaciones muy variadas, de ahí la definición que establece sobre desplazados internos, contempla diversas circunstancias en las que pueden verse y entiende por estos a “Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”

Es importante decir que los principios rectores contemplan la prohibición de los desplazamientos internos y la posibilidad de los mismos, siempre y cuando se cumplan ciertas circunstancias y se respeten los derechos y libertades de las personas desplazadas. Además, se abordan las distintas fases y facetas del desplazamiento, es decir, protección debida a las personas desplazadas, asistencia, su regreso y reintegración. En las primeras se establecen ciertas disposiciones que

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4404-II, jueves 12 de noviembre de 2015

buscan la tutela de sus derechos básicos y las obligaciones de los agentes estatales para velar por su integridad y evitar que sean vulnerados dichos derechos.

Los principios rectores están, ante todo, destinados a los gobiernos, así como a los grupos de oposición armados que también están obligados por el derecho internacional. A ellos incumbe el respeto del derecho humanitario, que cumple una función de primer orden en materia de desplazamiento de población. En el Principio 3 se afirma, de manera más general, que el primer deber del Estado es ofrecer protección y asistencia a las personas desplazadas.

También se reserva un espacio importante para la protección de las mujeres y de los niños como personas especialmente vulnerables, como lo hemos anotado líneas atrás; así, en el documento se abordan el reclutamiento de niños en las fuerzas armadas y su participación en las hostilidades, así como el derecho de los niños desplazados a la educación. Las mujeres son objeto de especial atención, fundamentalmente en los ámbitos de salud y de educación.

En el caso de la asistencia a las personas desplazadas, se hacen varias consideraciones con el objeto de brindar mayor protección a las personas desplazadas y se reconoce la intervención que tienen las organizaciones humanitarias sobre este respecto, sin que se entienda dicha labor como injerencia en los asuntos internos de los Estados.

En el caso de que se terminen las causas que originaron el desplazamiento, los Principios Rectores establecen el derecho de los desplazados internos a regresar a su hogar en condiciones seguras y dignas, y que las autoridades competentes tienen el deber de asistirlos; además de brindarles ayuda para recobrar las propiedades y posesiones que hayan abandonado o, cuando esto no sea posible, a recibir una indemnización equitativa u otra forma de reparación. También se protege expresamente a los desplazados internos contra el regreso o el reasentamiento forzado en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y/o salud esté en peligro.

Es importante el esfuerzo que se ha hecho para darle un orden a las disposiciones dispersas en materia de desplazamiento internos en los instrumentos jurídicos de carácter internacional; sin embargo, como hemos apuntado, el hecho de que los Principios Rectores no constituyan un instrumento vinculante, hace difícil su cumplimiento.

Esta situación deja sujeto el cumplimiento de las disposiciones de los Principios Rectores a la voluntad política de los actores, por lo que debemos tomar en cuenta que ésta será la que haga posible o no los desplazamientos internos, o bien, respetar o hacer que se respeten los derechos de las personas desplazadas.

Sin constituir un documento que sea obligatorio, deja a esa misma voluntad política de los agentes estatales, la aplicación de mecanismos jurídicos para que las disposiciones que prohíben los desplazamientos internos y la protección de las personas desplazadas se vean reflejadas en la legislación de cada país.

Esa situación coloca en estado de indefensión a las personas que pueden ser víctimas de un desplazamiento, o bien, a las personas desplazadas, pues no encuentran tutela de sus derechos en una legislación nacional y tienen que invocar instrumentos internacionales para verse protegidos. Lo que retrasa la impartición de justicia y se permiten situaciones que violentan los derechos fundamentales de las personas, en lo que se aplican las norma internacionales en la materia.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4404-II, jueves 12 de noviembre de 2015

En México no contamos con cifras oficiales sobre el número de desplazados internos. Sin embargo, a raíz del Informe del Representante del secretario general sobre los desplazados internos, Francis Deng, titulado Pautas sobre los desplazamientos: México, presentado el 10 de enero de 2003, se habla de 16 mil a 21 mil personas desplazadas sólo en Chiapas. En tanto, el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en 2004, señala que hay de tres mil a 21 mil desplazados en Chiapas, y cita la cifra de 60 mil para referirse al tema.

El propio diagnóstico menciona que no se cuentan con estadísticas sobre los desplazamientos internos debido a su naturaleza inestable y temporal y el hecho de que ninguna dependencia, gubernamental o no, tiene un mandato explícito para dar seguimiento. Nosotros agregamos la falta de voluntad política de las autoridades para atender la problemática, siendo que son responsables de los desplazamientos, por acción u omisión, y falta de voluntad política también, en el reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas que prevendría los desplazamientos internos, o bien protegería a aquellos en caso de que se presentaran.

Por su parte, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos reporta que, mediante diversos estudios realizados, si bien no pueden identificar la magnitud real del fenómeno, confirman su existencia y gravedad con los testimonios recogidos de familias de desplazados internos forzados. Dicha organización indica que derivado de los patrones de violencia en México se puede observar desde 2006 a 12 entidades federativas con éxodo de personas, donde el desplazamiento interno se presenta de zonas rurales a las ciudades y en sentido inverso también; precisa que este fenómeno tiene su origen en Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa, Durango, Michoacán, Guerrero y Veracruz y que tan sólo considerando las personas desplazadas de Chiapas, Sinaloa y Ciudad Juárez, Chihuahua, puede hablarse de 170 mil personas desplazadas internamente.

En tanto, el Informe Global 2014 del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, reporta que la ola expansiva de la violencia ocasionada principalmente por grupos delictivos y las operaciones militares para su combate, constituyen una de las causas principales de desplazamiento y calcula en 160 mil las personas desplazadas por estos motivos en todo el país.

Por otro lado, en un informe de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) denominado *Women on the Run*, muestra el testimonio de 160 mujeres que se han visto forzadas a salir de sus lugares de origen por violencia de grupos criminales y violencia por razones de género. En el reporte, se habla de mujeres que huyen de El Salvador, Guatemala, Honduras y algunas partes de México y destaca que en 2014, el número de mujeres que cruzó la frontera con Estados Unidos fue casi tres veces mayor que en 2013. El informe precisa que más de 60 por ciento de las madres entrevistadas se vieron obligadas a dejar a sus hijos, mientras que 85 por ciento de las entrevistadas confesó haber vivido en comunidades bajo el control grupos criminales y el 64 por ciento fue blanco de amenazas directas y ataques. El reporte precisa que a muchas de ellas se les pidió una cuota para vivir o ir al trabajo en un área determinada. Ante ello, la ACNUR alerta de una crisis que sólo crece debido a la expansión del crimen organizado.

Si bien existe una problemática sobre los desplazamientos internos de manera forzada, no existe una base legal para dar atención a las situaciones de violaciones de derechos humanos que existen en torno a ellos; parte de las acciones de reconocimiento de este fenómeno se manifiestan en las siguientes acciones:

- Mención en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2004-2008, donde en su objetivo específico 1.3 incluye la situación de los desplazados internos y propone acciones para contar con un diagnóstico sobre la situación de los mismos, de formulación de planes de atención integral que contemplen el retorno o la reubicación de manera segura, además de promover la discusión para el marco legal necesario que regule dichas situaciones.
- Proyecto de Atención a Indígenas Desplazados que surge en 2006 dentro de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para coadyuvar en una estrategia que contribuya a la reubicación o retorno a sus localidades de origen de la población indígena desplazada.
- Leyes Estatales para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno como es el caso del Estado de Chiapas que entró en vigor en febrero de 2012 y establece diversas disposiciones para atender este fenómeno.
- Referencias en la Ley General de Víctimas a la situación de las personas desplazadas internas de manera forzada para proporcionarles protección y atención en los artículos 5, 38 y 93.
- Recomendación General 10 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa: Informe Especial sobre los Desplazados Internos de Personas en Sinaloa, de abril de 2013, la cual reconoce la existencia de la problemática y la violación a los derechos humanos que conlleva.
- Informe Especial, Derechos Humanos en Áreas de Conflicto en Michoacán, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado, emitido en abril de 2014 donde documenta casos específicos de desplazamientos en la entidad y propone una serie de acciones para llevarse a cabo entre diversos actores para su atención y prevención.

Finalmente, el Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, Francis Deng, titulado Pautas sobre los desplazamientos: México, en el cual da cuenta de la situación de las personas desplazadas, principalmente de los pueblos indígenas, se desprenden otras recomendaciones que se traducen en lo siguiente:

- Adopción y aplicación de políticas por parte del Estado para atender y proteger a los desplazados internos; lo que significa que las autoridades del Estado, en cualquier nivel de gobierno, deben aplicar acciones en materia de desplazamientos internos de los pueblos indígenas; sin embargo, ellas no deben ir encaminadas a producir más o agudizar los que existen, sino a establecer un esquema primario de atención para que satisfagan las necesidades de los desplazados, se brinde una protección inmediata ante la violación de sus derechos y se resguarde su integridad física.
- Levantamiento de datos para determinar la magnitud del problema de los desplazados internos; es decir, se debe contar con un panorama claro de la situación de los desplazados internos en nuestro país y de ahí determinar qué tipo de necesidades tienen para la proyección de las acciones que se tomarán para su asistencia y protección de sus derechos. Esta acción podría hacerse de manera paralela a los censos que las autoridades federales y locales realizan sobre diversos temas.
- Establecimiento de mecanismos de coordinación; éstos deben ir orientados en el sentido de que, las acciones que se tomen por las autoridades, deben estar coordinadas a efecto de que no

sean contradictorias y redunden en perjuicio de los derechos de las pueblos desplazados. Además, deben incorporarse a éstas acciones organizaciones de la sociedad civil, ya que en muchos casos han proporcionado asistencia a los desplazados ante la ausencia de la autoridad o protegiéndolos de las acciones de ésta.

Con el cumplimiento de esas condiciones, estaremos en circunstancias de generar un marco legal sobre los desplazamientos, el cual debe consagrarse en primer lugar a nivel constitucional y, en un segundo, expedir una Ley General que de manera mínima, contemple lo siguiente:

– **Principio de prevención.** Debe establecerse la prohibición de los desplazamientos internos forzosos, como una medida para evitarlos y prevenirlos.

– **Participación informada.** El abrir la puerta de la participación en asuntos que directamente afecten a las personas que pueden ser objeto de desplazamientos forzados por actos administrativos, legales o de cualquier otra índole, constituye un referente que parte del supuesto de respetar sus decisiones, para lo cual debe proporcionarse toda la información al respecto, la cual es indispensable para contar con su opinión.

– **Respeto a las decisiones.** No basta que se dé una participación informada, sino que exista el respeto a la decisión que se tome por parte de las personas que puedan ser sujetas a desplazamientos internos; aún más tratándose de que éstos se originen por el aprovechamiento y explotación de sus recursos por personas ajenas a ellos o por la aplicación de proyectos de desarrollo.

– **Protección de los desplazados internos.** En el supuesto de que existan los desplazamientos, debe establecerse el derecho a la protección y asistencia de las personas desplazadas en este proceso, con la finalidad de salvaguardar su integridad física y la protección de sus derechos. Se debe poner especial atención en los niños, mujeres, personas con discapacidad y adultas mayores, ya que son los grupos más vulnerables en la violación de sus derechos, reconociendo en todo momento los que son consagrados en instrumentos internacionales para cada sector en específico. La protección y asistencia debe darse en todo el proceso de desplazamiento, es decir, desde que se produce hasta que retornan a su lugar de origen o lleguen al sitio de reubicación, fijando la obligación de continuar con esas medidas hasta que los pueblos indígenas desplazados retomen las condiciones necesarias para su desarrollo.

– **Retorno al lugar de origen.** Debe cerciorarse de que existen las condiciones de seguridad para que los desplazados internos retornen a su lugar de origen; esto será posible, una vez que las autoridades adopten las medidas para eliminar la causa que dio origen al desplazamiento. De igual forma, se garantizarán los apoyos necesarios para que las personas desplazadas adquieran las condiciones para su desarrollo de nueva cuenta.

– **Reubicación.** Se debe dar esta, una vez que se determine de común acuerdo entre las personas desplazadas y las autoridades, que no existen las condiciones para retornar al lugar de origen. La reubicación debe darse con características iguales o mejores, a las del lugar que habitaban otorgando en todos los casos la certeza jurídica de la propiedad. Además de recibir una indemnización que debe fijarse tomando en cuenta las leyes en la materia, y la protección y asistencia hasta que adquieran las condiciones para su desarrollo como pueblos en el nuevo lugar, garantizando que no serán molestados y se respetarán sus derechos.

- **Protección de los derechos de los desplazados.** Aun cuando nuestro orden jurídico e instrumentos internacionales lo contemplan de manera genérica, debe establecerse el respeto a los derechos de los desplazados que tienen sobre la vida, a circular libremente, a la atención médica, al uso de su lengua, de profesar su religión, a la educación, al trabajo y a asociarse; también a que no pueden ser sujetos de discriminación, de violencia de cualquier tipo o de detención.
- **Responsabilidades ante el incumplimiento.** Debe establecerse la responsabilidad civil, penal y administrativa de las autoridades, organizaciones, organismos o personas que motiven un desplazamiento interno o adopten medidas para llevarlo a cabo; de igual forma, para los casos en los que se violen los derechos de los pueblos durante su desplazamiento y causen daños a sus tierras o recursos naturales. Esas responsabilidades deben contemplar sanciones que, por su naturaleza y alcance, no permitan con instrumentos legales evadir la responsabilidad por incumplimiento de la ley, o bien, que aun cuando recibiendo la sanción, ésta no sea lo suficientemente severa para que no inhiba la conducta. En ese apartado debe reconocerse el derecho de los pueblos indígenas de interponer acciones legales cuando se sientan vulnerados en sus derechos frente a los desplazamientos internos.
- **Marco legal de obligaciones para todos.** Como los desplazamientos internos no sólo son provocados por acciones de gobierno, sino que también intervienen grupos delincuenciales o bien organismos que impulsan proyectos de desarrollo o personas que buscan la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, debe establecerse que la observancia de la regulación sobre desplazamientos internos es general y que todos los actores sociales son responsables ante su incumplimiento.
- **Participación de la sociedad.** Se debe contemplar la participación de la sociedad civil, de organizaciones, especialmente aquellas promotoras de los derechos humanos, en el proceso de protección y asistencia de los desplazados internos en todas sus fases; lo anterior obedece a que éstas organizaciones han sido las que han actuado frente a los desplazamientos y pueden fungir como observadores para que se dé la garantía de que se respeten los derechos de los desplazados.

Fundamento legal

La suscrita, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados; con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, numeral 1, fracción VIII; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 29 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman los artículos 29 segundo párrafo y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 29. ...

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4404-II, jueves 12 de noviembre de 2015

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada, la tortura y **desplazamientos internos forzados** ; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

...

...

...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a XX. ...

XXI . Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, **desplazamientos internos forzados** , trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

...

b) a c) ...

...

...

XXII. a XXX. ...

Transitorios

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

Artículo segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en la materia que se adiciona por virtud del presente Decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a 12 de noviembre de 2015.

Diputada Maricela Contreras Julián (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RODRIGO ABDALA DARTIGUES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El que suscribe, Rodrigo Abdala Dartigues, diputado federal e integrante del Grupo Parlamentario de Morena a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la norma suprema y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga un párrafo al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que la reforma constitucional publicada el 18 de junio de 2008¹, fue trascendente para el sistema de procuración e impartición de justicia en materia penal, pues establece un nuevo modelo de justicia penal para pasar del llamado sistema mixto al acusatorio u oral.

Agrega, que introduce la figura del arraigo a través de la cual se permite limitar la libertad personal bajo ciertos requisitos que la propia Constitución señala en el artículo 16 párrafo octavo adicionado.

En esta reforma se establece la procedencia del arraigo única y exclusivamente para delitos de delincuencia organizada, emitida por la autoridad judicial y a solicitud del Ministerio Público.

En la misma, se modificó la fracción XXI del artículo 73, en la que se establece como competencia exclusiva de la federación el legislar en materia de delincuencia organizada, quedando la facultad accesoria del arraigo como exclusiva de las autoridades federales, y su artículo décimo primero transitorio modifica temporalmente el alcance del arraigo hasta la entrada en vigor del sistema penal acusatorio federal, **posibilitando la emisión de órdenes de arraigo en casos distintos a los de delincuencia organizada, en un lugar específico y por un término más limitado, para permitirlo en delitos graves, en el domicilio del indiciado y hasta por un máximo de cuarenta días.**

Que no obstante lo anterior, el artículo Décimo Primero Transitorio en ningún momento modifica la competencia federal para emitir una orden de arraigo, ni permite que los ministerios públicos o jueces locales emitan estas órdenes.

La racionalidad del transitorio sólo se refiere a la entrada en vigor del sistema acusatorio a nivel federal, modificando las circunstancias materiales, de tiempo, modo y lugar para emitir la orden de arraigo, pero no modifica la competencia federal para hacer competentes a las autoridades locales para emitirla.

Que una orden de arraigo emitida por un juez local, solicitada por un ministerio público del fuero común, para el éxito de la investigación de un delito también local, no puede ser considerada constitucional, ya que ni el juez es autoridad competente para emitirla, ni el ministerio público para solicitarla, aun cuando el delito por el que se solicitó fuera considerado grave y en la Federación o en el Estado no haya entrado en vigor el sistema penal acusatorio².

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

Que pese al anterior criterio jurisprudencial, varias entidades federativas contemplaron en su legislación penal la figura del arraigo para delitos graves, lo que resulta a todas luces inconstitucional, amén de que con anterioridad la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya había declarado inconstitucionalidad de esta figura.

Que pese a lo anterior, la autoridad ejecutiva se ha empeñado a mantener el arraigo a toda costa sin importar que su aplicación signifique un grave atentado contra los derechos humanos.

Los Congresos locales por su parte, al reformar o adicionar sus ordenamientos jurídicos, incorporaron la figura de arraigo e invadieron la esfera competencial que tiene el Congreso de la Unión en esa materia.

La incompetencia de los Congresos locales para legislar en una materia reservada al Congreso de la Unión quebrantó por ende, el estado de derecho; los pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la inconstitucionalidad de las leyes locales que regulan esta figura así lo han demostrado.

El Constituyente Permanente en cuanto al artículo transitorio undécimo no aclaró si se trataba del Ministerio Público local o federal, ni especificó qué ley es la que debía aplicarse³, lo que motivo el abuso de esta figura en las entidades federativas.

El artículo 16 párrafo octavo de la norma suprema, ha sido el que más cuestionamientos ha tenido a nivel nacional e internacional.

En 2002, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Detenciones Arbitrarias concluyó que el arraigo representaba una forma de detención arbitraria debido a la insuficiencia de recursos judiciales; en 2008, organismos internacionales recomendaron a México su eliminación y en 2010 el Comité de Derechos Humanos de la ONU manifestó su gran preocupación sobre la utilización del arraigo en la lucha contra el crimen organizado.

El Subcomité para la Prevención de la Tortura, tras haber visitado el Centro Nacional de Arraigo condenó la figura pues encontró que cerca de 50 por ciento de las personas detenidas bajo arraigo presentaban señas de tortura.

En 2012, el Comité Contra la Tortura reiteró su preocupación e instó a México a que “elimine la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal”.

La Relatora Especial sobre la Independencia de Jueces y Abogados, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, han hecho lo propio en el mismo sentido.

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia de la Cámara de Diputados⁴ en su Dictamen del 11 de diciembre de 2007 en cuanto a la figura del arraigo sostenían que era una propuesta novedosa que había que incorporar a la Constitución como medida da cautelar y la justificación se basaba en la creciente organización de la delincuencia e incluso transnacional.

A la figura del arraigo, la conceptualizaban como el hecho de privar de la libertad personal 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

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre
de 2015**

lugar de la investigación o se oculte de la autoridad, o afecte a las personas involucradas en los hechos materia de la indagatoria.

Como sostener la presunción de inocencia que implica que no se declare la responsabilidad de la persona hasta en tanto no exista sentencia emitida por el juez de la causa frente a la figura del arraigo.

Consideramos que esta figura viola la garantía de libertad personal que establecen los artículos 16, 18, 19, 20, y 21 de nuestro Código Político de 1917, pues no obstante, que la averiguación no arroje datos que conduzcan a establecer que en el ilícito exista la probable responsabilidad penal de la persona, se ordena la privación de su libertad personal por un determinado plazo sin que al efecto se justifique tal detención con un auto de formal prisión en el que se le den a conocer los pormenores del delito que se le imputa, ni la oportunidad de ofrecer pruebas para deslindar su responsabilidad.

Esta figura resulta contraria a los principios de un estado democrático de derecho y violatorio de los principios de legalidad, libertad personal, tránsito y presunción de inocencia contenido en la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos y Degradantes, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, entre otros.

Que además, se vulneran los artículos 1o. y 133 constitucionales, pues, los tratados, una vez, incorporados a la ley fundamental, las autoridades mexicanas quedan vinculadas a éstos y al cumplimiento de las disposiciones protectoras de los derechos humanos, consistentes en respetar, proteger, garantizar y promoverlos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

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

Decreto por el que se deroga el párrafo octavo al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 16. ...

...

...

...

...

...

...

(Se deroga)

...

...

...

...

...

...

...

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre
de 2015**

...
...
...

Artículo Segundo. Se **deroga** el artículo Décimo Primero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 para quedar como sigue:

Primero. a Décimo. ...

Décimo Primero. (Se Deroga)

Transitorio

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

Notas

1 Cfr. Reforma a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; 73, fracciones XXI y XXIII; artículo 115, fracción VII y la fracción XIII, del Apartado B, del numeral 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

2 Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Jurisprudencia, Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II, Tesis: 1a./J. 4/2015 (10a.) , Página: 1226.

3 Cfr. Voto concurrente del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la Acción de Inconstitucionalidad 29/2012.

4 Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública, y con opinión de la Comisión de la Defensa Nacional de la Cámara de Senadores en su Dictamen del 8 de junio de 2008, coincidió con el de las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de noviembre de 2015.

Diputado Rodrigo Abdala Dartigues (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 30. Y 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Los que suscriben, Luis Alfredo Valles Mendoza, Soralla Bañuelos de la Torre, Angélica Reyes Ávila, Manuel Alexander Zetina Aguiluz, Carmen Victoria Campa Amaral, María Eugenia Bedolla Ocampo, Karina Sánchez Ruiz, José Bernardo Quezada Salas, Ángel García Yáñez, Francisco Javier Pinto Torres y Mariano Lara Salazar, integrantes del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 30., primer párrafo, fracciones III y VI, y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en el siguiente

Planteamiento del problema

En una democracia plena, es deber del Estado establecer políticas públicas que contribuyan a que los niños se desarrollen adecuadamente en sus primeros años de vida, la infancia actual y futura es el máspreciado bien nacional.

El país requiere políticas públicas que impulsen con bases sólidas el desarrollo sustentable e incluyente; la educación es la única vía hacia la construcción de una sociedad justa y equitativa; sólo fortaleciendo e impulsando la calidad en el sistema educativo, generaremos las fortalezas en y competencias que nos permitan integrarnos en condiciones de igualdad a la globalización imperante.

Por otra parte, la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas es el tratado de derechos humanos con mayor ratificación del orbe, y ha sido firmado por 194 países, el enfoque actual de la convención reconoce a los infantes como individuos con derechos legales iguales ante cualquier ley o política y por tanto se les reconoce una identidad legal y un conjunto de intereses diferentes de los de sus padres, por tanto el bienestar de los niños no es solo responsabilidad de la familia se requiere protección y tutela de derechos y se les considera cada vez más como una responsabilidad del Estado, que interviene en su educación, su salud y su crianza a fin de mejorar el bienestar nacional mediante la formación de sus futuros ciudadanos.

Actualmente, en los países más desarrollados se reconocen los efectos positivos que se logran mediante la implementación de políticas públicas que permiten el impulso y cuidado de la primera infancia, que al accionar contribuyen en el mediano y largo plazos a la formación de mejores ciudadanos.

Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE),¹ a la cual México pertenece, la educación infantil se asocia con un mejor rendimiento escolar posterior. Los estudiantes de quince años que han participado en educación infantil durante al menos un año tienen un rendimiento mejor en la encuesta del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) de la OCDE que los que no lo hicieron, incluso después de tener en consideración sus entornos socioeconómicos. En Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia,

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

Islandia, Italia, Noruega, Reino Unido y Suecia, más de 90 por ciento de los niños de 3 años están escolarizados en educación infantil.

De acuerdo con investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “los niños pobres conocen menos palabras que los más ricos, y que los niños en América Latina conocen menos palabras que los de los países más desarrollados. La consecuencia de todo ello es que muchos – demasiados– niños y niñas de la región sencillamente no están preparados cuando comienzan la escuela”.²

Sobre la atención de la primera infancia, el BID señala: “El bienestar de los niños es el resultado de un proceso acumulativo y no lineal del desarrollo infantil que abarca cuatro grandes ámbitos: desarrollo físico, lenguaje/comunicación, destrezas cognitivas y habilidades socioemocionales, señalando que este proceso no se genera por sí solo, sino que es moldeado por las experiencias que los niños acumulan en el hogar, en los jardines de cuidado infantil y en la escuela. Los padres, los parientes, otros cuidadores, los maestros y los gobiernos tienen un rol que desempeñar en el modo en que esas experiencias se configuran”.

Según el informe³ 2015 de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el apoyo al desarrollo de los niños en las etapas más tempranas tienen enormes repercusiones y propicia la obtención de mejores resultados educativos y sociales. Los principales beneficios económicos de la inversión en educación yacen actualmente en la etapa de la primera infancia.

En el mismo informe, la UNESCO refiere que el hecho de que las comunidades menos favorecidas, en particular en los países más pobres, salgan aún más beneficiadas es un argumento suplementario esencial para invertir masivamente en educación inicial, señalando que la construcción de cimientos más sólidos puede redundar en una mayor equidad social y económica.

De igual forma, la OCDE señala que escolarizar a los niños en educación infantil también puede mitigar las desigualdades sociales y fomentar mejores resultados de los estudiantes en general. Muchas de las desigualdades que se encuentran en los sistemas educativos ya son evidentes cuando los estudiantes acceden a la escolarización formal y persisten a medida que van avanzando en el sistema educativo. Como las desigualdades tienden a crecer cuando la escolarización no es obligatoria, una entrada más temprana en el sistema escolar puede reducir esas desigualdades. Además, la educación preescolar contribuye a preparar a los estudiantes para acceder a la escolarización formal y tener éxito en ella.

Respecto al sistema educativo, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) señala que es fundamental que México sea un país que provea una educación de calidad para que potencie el desarrollo de las capacidades y habilidades integrales de cada ciudadano, en los ámbitos intelectual, afectivo, artístico y deportivo, al tiempo que inculque los valores por los cuales se defiende la dignidad personal y la de los otros.

E indica el PND que el sistema educativo debe perfeccionarse para estar a la altura de las necesidades que un mundo globalizado demanda. México ha mostrado avances en los resultados de las pruebas estandarizadas de logro académico, como el PISA. Sin embargo, seguimos estando en los últimos lugares en comparación con los demás países de la OCDE. Lo anterior es una preocupación latente de la población: 29 por ciento de los participantes en la consulta ciudadana

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

mencionó que una de las prioridades de la presente administración debe ser mejorar el sistema educativo.

En el Plan Sectorial de Educación 2013-2018, se establece que el esfuerzo desplegado para elevar la calidad de la educación en todos los tipos y modalidades debe ir acompañado por principios de equidad y de inclusión. El Estado debe comprometer mayores recursos y esfuerzos donde más se requieren, entendiendo que el carácter compensatorio del quehacer público demanda mayor atención para la población más vulnerable. Este programa pone especial énfasis en generar las situaciones y construir los contextos que permitan el acceso al sistema educativo de la población en condiciones de vulnerabilidad, especialmente, de los pueblos indígenas y las personas con discapacidad.

Asimismo, reconoce que para el desarrollo pleno del potencial de los individuos y, en consecuencia, de la nación, es de vital importancia ofrecer experiencias formativas de alta calidad desde el inicio de la vida, de modo que se propone impulsar la educación inicial con vigor.

Sin embargo, el mismo documento rector del sistema educativo, en su diagnóstico señala: “A pesar de los profundos efectos de la educación inicial en el desarrollo físico, intelectual y emocional de las personas, el país no cuenta con una política nacional en la materia”. Esta política habrá de prever la revisión de instrumentos normativos y nuevos esquemas de apoyo pedagógico y de trabajo con los padres de familia, fundamentalmente.

Respecto de la equidad, la inclusión y la cobertura del sistema educativo nacional, el Unicef puntualiza que “la realidad de fuertes disparidades y exclusión social del país se refleja todavía en niveles desiguales de cobertura en educación primaria, con brechas importantes en el nivel preescolar y fundamentalmente en la secundaria y en la media superior, donde una proporción significativa de los sectores pobres o más vulnerables no accede y muchos de los que ingresan no pueden concluir. Asimismo, existe desigualdad en la oferta del servicio que se brinda en las diferentes entidades federativas, en zonas rurales y urbanas, así como en escuelas privadas, públicas y al interior de estas últimas: escuelas generales, indígenas, educación comunitaria y educación para migrantes” (Unicef, 2014).

Los magros resultados que obtienen nuestros educandos en las pruebas internacionales demuestran los graves retrasos en áreas críticas de la formación como lo son el lenguaje y las capacidades cognoscitivas, sin embargo, lo que evaluamos son los efectos, las causas que originan dichos resultados tienen origen en los primeros cinco años de vida, nuestra población en ese rango de edad no reciben la estimulación requerida para asegurar el desarrollo de habilidades necesarias para potenciar su desempeño en el sistema educativo.

En el país, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) plantea la atención de nuestra primera infancia de la siguiente manera: “A excepción de los niños de 6 a 11 años, el derecho de asistir a la escuela entre los niños de 3 a 5 y de 12 a 17 años aún no se ejerce totalmente en México. Su cumplimiento es desigual por edades y por entidades federativas, siendo patente que el ejercicio de este derecho está asociado a las condiciones sociales, étnicas, económicas y de ubicación de residencia de los niños”.

Para el INEE, la educación inicial se define como una modalidad no escolarizada⁴ y está diseñada para atender a niños menores de 6 años de edad con el propósito de favorecer su desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social. También se orienta a los padres de familia o tutores para la

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

educación de sus hijas, hijos o pupilos, en su informe 2013 reporto la atención de 709,094 alumnos en un rango de edad entre (0 a 2 años) por atender de 6 millones 635 mil 196,⁵ lo cual significa que se atendió sólo a 10.7 por ciento del total idóneo.

A la luz de las recomendaciones e investigaciones citadas, es prioritario para la LXIII Legislatura establecer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la obligatoriedad de la educación inicial, responsabilizando al Estado para que se integre al sistema educativo dicho nivel con la atención de la calidad, la equidad y la cobertura que permitan un mejor desarrollo de nuestra sociedad, potenciar el bienestar infantil y atender la construcción de un México próspero.

Exposición de Motivos

La circunstancia que origina el intenso flujo de productos, procesos y mercados actual, requiere un nuevo modelo de educación que considere los nuevos paradigmas sobre la escuela y el proceso de enseñanza-aprendizaje, nuestro país, requiere fortalecer el marco jurídico e institucional que permita potenciar las capacidades del educando, desde la primera infancia, dentro de su permanencia y desarrollo en el sistema educativo nacional.

La Asamblea General de las Naciones Unidas adopta en 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual establece que “toda persona tiene derecho a la educación” y señala a la educación como un derecho humano fundamental, el cual tiene como objetivo el pleno desarrollo de la personalidad humana, el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”.

De igual forma, en la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 y ratificada por 191 países hasta la fecha, se reconoce “el derecho del niño a la educación a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho”. Asimismo, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, adoptada en 1990 en Jomtien, Tailandia, proclama que “cada persona niño, joven o adulto deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje”, estableciendo de esta forma, una visión ampliada de la educación que abarca más allá del aprendizaje escolarizado e implica “toda la serie de actividades educativas que tienen lugar en distintos marcos y están encaminadas a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje” (UNESCO, 1999). Además, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos supuso una nueva visión de la educación básica, considerando que ésta comienza con el nacimiento, y no con el inicio de la educación primaria, e incluyó el cuidado y la educación de la primera infancia en las necesidades básicas de aprendizaje.

Con esta visión, la UNESCO define la atención integral de la primera infancia como

El conjunto de acciones coordinadas que pretenden satisfacer tanto las necesidades esenciales para preservar la vida, como aquellas que tienen relación con su desarrollo integral y necesidades básicas de aprendizaje, en función de sus características, necesidades e intereses.

El Unicef ha reconocido “que desde el nacimiento hasta los tres años, germinan en todos las semillas de la individualidad humana y de la nacionalidad. En ese período se multiplican vertiginosamente las sinapsis, y se establecen las pautas que da la vida. En esos 36 meses

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

asombrosos se produce el desarrollo del cerebro los educandos adquieren la capacidad de pensar, hablar, aprender y razonar. Ésas son las bases y las conductas sociales que tendrán cuando se convierten en adultos”. Por lo anterior, el Unicef sostiene que se debería prestar atención a un buen principio de vida.

En cuanto a lo descrito por las investigaciones en neurología y psicología cognitiva se muestran evidencias irrefutables sobre la importancia de los estímulos en la primera infancia, ya que es durante los primeros años de la vida, particularmente los primeros 2 años, cuando unos 100 mil millones de células cerebrales del niño al nacer forman billones de conexiones. Si bien los genes determinan alguna parte de estas conexiones, los estímulos que el niño recibe de su entorno influyen de modo determinante en su desarrollo posterior, tanto físico como psicosocial y cognoscitivo, si bien la educación inicial ha de fomentar el desarrollo integral y aprendizaje de niños y niñas, uno de sus objetivos es prepararlos para la siguiente etapa educativa.

Por otro lado, diversos estudios demuestran que los estímulos positivos como la experiencia de la educación preescolar de alta calidad, tienen efectos significativamente positivos en el rendimiento académico posterior, en las oportunidades de empleo y en una mayor productividad, lo cual puede contribuir de manera eficaz a compensar las situaciones de desventaja y reducir las desigualdades socioeconómicas.

El BID refiere que los programas para la primera infancia conllevan dos grandes beneficios potenciales. En primer lugar, pueden mejorar el desarrollo de los niños y generar incrementos de por vida en la productividad. Estos programas inciden de manera positiva en la productividad, sobre todo mediante el desarrollo cognitivo y de otro tipo de habilidades –las que a su vez expanden los logros académicos y escolares en la infancia tardía y en la adolescencia–, lo cual genera aumentos en la productividad y en los ingresos en la edad adulta.

La estructura socioeconómica inequitativa interactúa con la desigualdad en la participación en la educación, creando un círculo vicioso que mantiene o empeora la brecha entre ricos y pobres. La población adulta latinoamericana logra obtener 6.3 años de escolaridad en promedio. Sin embargo, el 10 por ciento proveniente de hogares de mayores ingresos alcanza 11.4 años mientras que el 10 por ciento más pobre, sólo 3.1 años. Es decir, los más ricos obtienen una educación 3.7 veces más extensa que la de los pobres. El bajo nivel educacional de una gran parte de la población latinoamericana es preocupante, si se considera el análisis de la Cepal que señala que en la región es fundamental completar el ciclo secundario y cursar como mínimo 12 años para acceder al bienestar económico (Cepal, 1998).

El círculo vicioso de la pobreza se mantiene si los padres pobres con bajo perfil educativo tienen numerosos hijos, pero insuficientes recursos y conocimientos para satisfacer las necesidades de éstos o educarlos a nivel deseable; los niños que crecen en esta situación de desventaja logran un menor desarrollo cognoscitivo y socioafectivo, por lo que enfrentan dificultades académicas o interpersonales en la escuela, repiten grados o abandonan la escuela; debido al bajo nivel educativo, tienen dificultad de conseguir un empleo bien remunerado y suelen tener numerosos hijos y precozmente.

El acceso a los programas de la primera infancia puede traer aparejados otros beneficios de largo plazo para los niños, dado que influirán en sus decisiones como adultos para involucrarse en actividades delictivas, en los deberes cívicos o en la formación de una familia.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

Cuando los estímulos que los niños y niñas reciben en esta etapa son negativos, afectados por la violencia, pobreza, desnutrición o falta de protección o afecto, se aumenta el riesgo de presentar problemas en el desarrollo y bienestar físico, bajo desempeño escolar y laboral, problemas psicológicos y mentales, y conductas antisociales.

Por tanto, es necesario emprender el camino para crear un sistema educativo nacional más incluyente, justo y que asegure la igualdad de oportunidades para todos, en nuestro país, la obligatoriedad a nivel federal para los distintos niveles de la educación en México se ha establecido gradualmente: en 1967, para la educación primaria, en 1993, para la secundaria, en 2004, se estableció para la educación preescolar y en 2012, para la educación media superior.

La voluntad política es esencial para movilizar los recursos financieros públicos, que poco se invierten en la actualidad en la educación inicial en comparación con otros niveles educativos, destinar recursos a la primera infancia quizá sea una de las mejores inversiones que un gobierno puede hacer. Para empezar, cuanto más temprano invierta un gobierno en un niño, más prolongado será el horizonte que el país tiene para cosechar los beneficios.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se establece que “para garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo deben ampliarse las oportunidades de acceso a la educación, permanencia y avance en los estudios a todas las regiones y sectores de la población. Esto requiere incrementar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad, así como crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles”.

Asimismo, el PND señala que “la población de menores ingresos en ocasiones tiene menos posibilidades de acceder a una educación de calidad y concluir de manera satisfactoria sus estudios. Como existen aún deficiencias en la aplicación de políticas de equidad y calidad, es urgente reducir las brechas de acceso a la educación, la cultura y el conocimiento, a través de una amplia perspectiva de inclusión que erradique toda forma de discriminación por condición física, social, étnica, de género, de creencias u orientación sexual”.

En su orientación conceptual, el mismo PND establece: “El futuro de México depende en gran medida de lo que hagamos hoy por la educación de nuestra niñez y juventud. Por tanto, es fundamental que la nación dirija sus esfuerzos para transitar hacia una sociedad del conocimiento. Esto implica basar nuestro futuro en el aprovechamiento intensivo de nuestra capacidad intelectual. En este sentido, un México con Educación de Calidad propone implantar políticas de Estado que garanticen el derecho a la educación de calidad para todos, fortalezcan la articulación entre niveles educativos y los vinculen con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el sector productivo, con el fin de generar un capital humano de calidad que detone la innovación nacional”.

La presente iniciativa propone lograr que la educación sea una política de Estado, que se caracterice por atender a la población de forma justa, equitativa y con calidad, que trascienda a los periodos señalados para las administraciones federales con una visión articuladora de todas las etapas de formación de su sociedad para alcanzar en pleno a las aspiraciones democráticas dictadas en su Constitución.

Fundamento legal

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre
de 2015**

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 3o., primer párrafo, fracciones III y VI; y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforman los artículos 3o., primer párrafo, fracciones III y VI; y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios– impartirá educación **inicial**, preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación **inicial**, preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

...

...

I. y II. ...

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 **inicial**, preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la república. Para tales efectos...

IV. y V. ...

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación **inicial**, preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán

a) y b) ...

VII. y VIII. ...

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación **inicial**, preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley;

II. a IV. ...

Transitorios

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

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

Segundo. La autoridad educativa federal deberá, a la entrada en vigor del presente decreto, instalar comisiones técnicas y de consulta con las demás autoridades educativas del país que resulten pertinentes para iniciar un proceso tendiente a la revisión de los planes, programas y materiales de estudio, para establecer, en el ejercicio de sus funciones constitucionales, los nuevos programas de estudio de la educación inicial.

Tercero. La educación inicial será obligatoria para todos en los siguientes plazos: a partir del ciclo 2016-2017, de manera gradual, hasta universalizar en todo el país el servicio para el ciclo 2020-2021.

Cuarto. Los presupuestos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales incluirán los recursos necesarios para la construcción, ampliación y equipamiento de la infraestructura suficiente para la cobertura progresiva de los servicios de educación inicial; con sus correspondientes programas de formación profesional del personal docente así como de dotación de materiales de estudio gratuito para maestros y alumnos. Para las comunidades rurales alejadas de los centros urbanos y las zonas donde no haya sido posible establecer infraestructura para la prestación del servicio de educación inicial, las autoridades educativas federales, en coordinación con las locales, establecerán los programas especiales que se requieran y tomarán las decisiones pertinentes para asegurar el acceso de los aspirantes a los servicios de educación inicial.

Quinto. Los gobiernos estatales y del Distrito Federal celebrarán con el federal convenios de colaboración que les permitan cumplir con la obligatoriedad de la educación inicial en los términos establecidos en los artículos anteriores.

Sexto. Al entrar en vigor el presente decreto deberán impulsarse las reformas y adiciones a la Ley General de Educación y demás disposiciones legales aplicables en la materia.

Notas

1 *Panorama de la educación*, OCDE, Fundación Santillana, sin lugar, 2014.

2 *Los primeros años el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*, editado por Samuel Berlinski, Norbert Schady, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

3 *La educación para todos, 2000-2015: logros y desafíos*, UNESCO, 2015.

4 **Modalidad no escolarizada:** Son los servicios educativos destinados a poblaciones con características específicas que requieren de una atención diferente, especializada o flexible. Este conjunto de servicios también se denomina servicios extraescolares y comprende la educación inicial, la educación especial, los sistemas abiertos o semiescolarizados, la educación para adultos y la educación extraescolar indígena.

5 *Panorama educativo de México 2013*, INEE, página 73.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de noviembre de 2015.

Diputados: Luis Alfredo Valles Mendoza (rúbrica), Soralla Bañuelos de la Torre, Angélica Reyes Ávila, Manuel Alexander Zetina Aguiluz, Carmen Victoria Campa Amaral, María Eugenia Bedolla Ocampo, Karina

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre
de 2015

Sánchez Ruiz, José Bernardo Quezada Salas, Ángel García Yáñez, Francisco Javier Pinto Torres, Mariano Lara Salazar.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS NORMA ROCÍO NAHLE GARCÍA Y CUITLÁHUAC GARCÍA JIMÉNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Los que suscriben, Norma Rocío Nahle García y Cuitláhuac García Jiménez, diputados federales e integrantes del Grupo Parlamentario de Morena a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la norma suprema y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 35 del Código Político de 1917 en materia de consulta popular, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Morena, contempla de manera urgente un cambio de régimen, que permita devolver a la ciudadanía el derecho de elegir libremente a sus gobernantes, pero, sobre todo, el derecho a decidir sobre todos los asuntos vitales para la regeneración de la vida republicana.

La alternativa para fortalecer nuestro sistema representativo, es un apoyo creciente a los instrumentos que tradicionalmente se han definido como “democracia semidirecta”.

El respaldo actual a estos instrumentos se basa en la premisa de que la Consulta Popular puede incrementar el papel de los ciudadanos en los problemas de gobierno y las acciones que se instrumenten para resolverlos.

La consulta popular, fortalece la democracia y es compatible con el sistema representativo, pues toman en cuenta la opinión del pueblo sobre cuestiones de trascendencia nacional.

Es por ello, que promovemos la consulta popular, para hacer efectivo y posible el derecho de los ciudadanos a decidir sobre todos los asuntos de trascendencia nacional¹ y no se obstaculice de facto ese derecho, tal como aconteció en la revisión de constitucionalidad de la consulta sobre la reforma energética,² impulsada por cientos de miles de ciudadanos.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,³ en el caso concreto, emitió una resolución conservadora, no analizó la trascendencia nacional, dejando de lado lo señalado en el artículo 1º del Código Político de 1917 y los instrumentos internacionales asumidos por el Estado mexicano, en materia de derechos civiles y políticos.

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

El Máximo Tribunal del país, además de cerrar el paso al proceso de reformas aprobadas por el Poder Reformador de la Constitución, orientadas a la construcción de la democracia participativa como la Consulta Popular, deja de lado “el desarrollo integral de la nación sobre el cual existe un interés público que aterriza en el deseo social de lograr un beneficio común derivado de esa explotación, y ese interés colectivo constituye un conjunto de pretensiones relacionadas con las

necesidades colectivas de la nación y que deben ser inexcusablemente protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”.

En los debates⁴ de la Corte se dio cuenta, que la reglamentación que se dio a esta institución tanto en el artículo 35 de la Ley Fundamental como en la ley reglamentaria, dejó muchas dudas y muchos aspectos que tendrán que clarificarse a fin de que esta tenga una mayor efectividad, amén de que tendría que verificar que el objeto de la consulta sea de trascendencia nacional; que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; que el objeto de la consulta sea constitucional; y, que la pregunta no sea tendenciosa o contenga juicios de valor, en prelenguaje neutro, sencillo y comprensible, y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo; aspectos que desde nuestro particular punto de vista no fueron abordados con la profundidad necesaria.

Que la revisión de constitucionalidad de las consultas populares, lejos de contribuir a fortalecer la construcción de la democracia participativa, con la resolución emitida, anuló las futuras consultas de facto, pues, todas, sin excepción incidirán en los ingresos y gastos del Estado mexicano.

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

Las veces que en los textos de la reforma aparecen términos de carácter impositivo, y sus variantes, no son con fines normativos, que es lo que se toma en consideración en el numeral 3º, de la fracción VIII; del artículo 35 del Código Político de 1917, pues se consigna para justificar la novedad y determinar los propósitos de ella.

La limitante contenida en el precepto constitucional en comento, está referida a leyes que señalan fuentes impositivas, sujetos pasivos de un impuesto, montos, momentos de cobro y sanciones a las infracciones.

Es decir, nada tiene que ver con propósitos ni buenos deseos, como los contenidos en la reforma constitucional: “Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación.” Ésta fórmula, y otras que aparecen a lo largo del texto de la reforma, por más que se quiera, no es ni son de naturaleza normativa.

Así, los autores de las limitantes del precepto constitucional, partieron del supuesto, válido por cierto de que las habitantes del país no están de acuerdo en pagar impuestos, con las tasas que se fijan, entre otras y por ende, se han excluido de ser objeto de una consulta popular.

En la jurisprudencia, plenaria 80/2003, se ha definido el alcance normativo que, de acuerdo con la Ley Fundamental, las normas generales en materia de ingresos deben de prever y atento a este criterio, las leyes de ingresos de la federación deben tener un **contenido normativo específico que debe ser por un lado tributarista**, es decir, **que legisle sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal** y, por otro lado, **proporcional** y correlativo a lo previsto en el Presupuesto de Egresos.

La Constitución de la República establece un marco jurídico específico para el contenido de las normas jurídicas en materia de ingresos, el cual no sólo debe entenderse para las leyes secundarias. Al establecer, la Norma Suprema, el contenido normativo que deben tener las leyes en materia de

ingresos, se definió un parámetro que, de acuerdo al principio de congruencia, debe ser el mismo para toda norma jurídica, incluso para dicho ordenamiento.

Que las referencias, que en el texto de la reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales,⁵ se hacen en el sentido de “obtener ingresos”, “los ingresos derivados”, “maximizar los ingresos de la nación”, “obtener en el tiempo ingresos”, “disponer de los ingresos”, “ingresos petroleros”, “ingresos del Estado mexicano” y otros similares, son lo que la doctrina ha conceptualizado como principios en el sentido de norma programática o directriz, que son normas que se establecen con el propósito de perseguir determinados fines.

De lo anterior se colige que las normas programáticas son directrices con las que se pretende dar lugar a un cierto estado de cosas, en la mayor medida posible. Para que una norma general tenga un contenido normativo específico debe regular la materia mediante normas de acción.

En los artículos 27 y 28 constitucionales no se estableció contenido tributarista ni el contenido proporcional y correlativo a lo previsto en el Presupuesto de Egresos, por lo que planteamos modificaciones al artículo 35 constitucional.

La democracia mexicana se ha olvidado que los ciudadanos. El uso de la consulta popular con el fin de obtener votos en favor de un instituto político desnaturaliza este instrumento y no es ideal que se realice el mismo día que la jornada electoral.

En esta propuesta adoptamos el significado constitucionalmente obligado en su acepción más restrictiva: impuestos, **Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos** sustituyendo las palabras ingresos y gastos del Estado, a efecto de hacer realizable la consulta popular.

El equivalente al veinticinco por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá convocar a consulta popular, reduciendo el porcentaje actualmente establecido.

Las consultas populares se podrán votar en cualquier tiempo sobre temas de trascendencia nacional y no solo día de la jornada electoral federal.

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

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

Decreto por que se reforma y adiciona el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se **reforma** el artículo 35, fracción VIII, numeral, 1, inciso c), 2, 3, 5 y se **deroga**, el segundo párrafo, del inciso c), del numeral 3, fracción VIII del artículo 35, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. a VII. ...

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

1. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

a) El Presidente de la República;

b) El equivalente al **veinticinco** por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

c)...

...

2o. ...

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

4o. al 7o. ...

Transitorio

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

Notas

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

2 Cfr. Revisión de constitucionalidad de las consultas populares 1/2014, 2/2014, 3/2014 y 4/2014

3 Cfr. Las sesiones públicas de la SCJN del 29 y 30 de octubre y 3 de noviembre del 2014.

4 Cfr. Las sesiones públicas de la SCJN del 29 y 30 de octubre y 3 de noviembre del 2014.

5 Cfr. Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 2013.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los dieciocho días del mes de noviembre del año dos mil quince.

Diputados: Norma Roció Nahle García (rúbrica), Cuitláhuac García Jiménez.

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JOSÉ CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFLICH Y MARÍA CANDELARIA OCHOA ÁVALOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los suscritos, Clemente Castañeda Hoeflich y Candelaria Ochoa Ávalos, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 95 a 97, 99, 100 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el principio de paridad de género en la designación de servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

I. En 1952, ante un mitin de 20 mil mujeres, el candidato presidencial Adolfo Ruiz Cortines prometió en su discurso: “Si el voto nos favorece en los próximos comicios, nos proponemos iniciar ante las Cámaras las reformas legales necesarias para que la mujer disfrute de los mismos derechos políticos que el hombre”.

El 17 de octubre de 1953 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto en el que se anunciaba que las mujeres tendrían derecho a votar y ser votadas para puestos de elección popular, impulsándose así una de las primeras nociones en el país de la equidad de género y de los derechos políticos de la mujer.

Si bien la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 1o., último párrafo, que está prohibida cualquier tipo de discriminación motivada, entre otras cosas, por el género, y la misma Carta Magna señala en el artículo 4o. que el varón y la mujer son iguales ante la ley, en el país prevalecen prácticas que impiden a las mujeres el ejercicio pleno de su ciudadanía.

México está obligado a hacer valer los tratados internacionales en materia de derechos humanos, respetando su observancia y estricta vigilancia, y un ejemplo claro es la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, donde se establece que los Estados deberán evitar cualquier restricción basada en el sexo y adoptar las medidas adecuadas de carácter legislativo para la combatir la discriminación y la exclusión.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres refiere que el Estado debe asegurar y establecer la igualdad de oportunidades entre la mujer y el hombre. Fija lo siguiente en el artículo 2: “Son principios rectores de la presente Ley: la igualdad, la no discriminación, la equidad y todos aquellos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

II. La presente iniciativa tiene por objetivo plasmar estos principios en la integración del Poder Judicial de la Federación, adecuando las disposiciones correspondientes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enfatizando que la paridad de género será un principio rector en los procesos de nombramientos respectivos.

Respecto a la diferencia de equidad de género y paridad de género. El principio de igualdad o equidad de género de jure o formal es la igualdad jurídica simple y llana como establece el artículo 4o. de la Carta Magna, mientras que la paridad de género refiere a la idea del poder político concibiéndolo como un espacio que debe ser compartido entre hombres y mujeres como premisa de la condición humana universal y como principio de igualdad sustantiva (Instituto Nacional Electoral http://genero.ife.org.mx/docs_marco/27_MujeresTomaDecisiones.pdf).

México ha avanzado en los últimos años en el impulso de la paridad de género, prueba de ello fue la aprobación en el año 2014 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General de Partidos Políticos que establecen las nuevas condiciones en derechos políticos de las mujeres y siendo una obligación de los partidos políticos promover la paridad de género en todas sus candidaturas, permitiendo al Consejo General del Instituto Nacional Electoral rechazar el registro de las candidaturas que no respeten el principio de paridad de género.

De esta manera, los partidos políticos y las coaliciones deben observar el cumplimiento de la paridad vertical establecida en la Constitución y horizontal contenida en las jurisprudencias emitidas por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este importante avance en la construcción de una vida pública sustentada en la paridad de género debe servir de precedente para impulsarlo en todas las esferas institucionales del Estado mexicano.

Sin embargo, el Poder Judicial se ha mantenido ajeno a esta dinámica de igualdad de derechos entre hombres y mujeres. El informe *Mujeres y hombres en México*, publicado en 2014 por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, arroja los siguientes datos respecto a la participación de hombres y mujeres en el Poder Judicial:

Es evidente la falta de paridad de género respecto a la asignación de cargos en el Poder Judicial de la Federación en todos sus niveles, incluidos ministros, magistrados, jueces de distrito y los demás que establece la Carta Magna.

III. Es importante destacar que la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres indica en el artículo 33 como uno de sus objetivos el “establecimiento de medidas para fortalecer el acceso de las mujeres al empleo y la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato y no discriminación en las condiciones de trabajo entre mujeres y hombres”. De la misma manera, en el artículo 34 señala:

Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades correspondientes garantizarán el principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el ámbito del empleo, así? como el derecho fundamental a la no discriminación de aquellas en las ofertas laborales, en la formación y promoción profesional, en las condiciones de trabajo, incluidas las retributivas, y en la afiliación y participación en las organizaciones sindicales, empresariales o en cualquier organización cuyos miembros ejerzan una profesión concreta [...]

Por su parte, el artículo 36 de dicha ley señala que las autoridades del Estado deberán realizar las acciones necesarias para “**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**”.

Finalmente, vale la pena mencionar que en el Diario Oficial de la Federación en el año 2013 es publicado el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las

Mujeres 2013-2018, donde se manifiesta de manera explícita como uno de los objetivos estratégicos del Estado mexicano “**impulsar la paridad en la asignación de puestos directivos en el Poder Judicial**”, así como “desarrollar y promover medidas y acciones a favor de la paridad en los cargos del Poder Judicial”.

Por lo expuesto se somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 95 a 97, 99, 100 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el principio de paridad de género en la designación de servidores públicos del Poder Judicial de la Federación

Único. Se **reforman** el último párrafo del artículo 95, el primer párrafo del artículo 96, el primer párrafo del artículo 97, el undécimo párrafo del artículo 99, el tercer párrafo del artículo 100 y el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 95. [...]

I. a VI. [...]

Los nombramientos de los ministros deberán recaer preferentemente entre las personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica, **debiéndose procurar el principio de paridad de género.**

Artículo 96. Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, **adecuándose al principio de paridad de género**, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el presidente de la República.

Artículo 97. Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley **y con base en el principio de paridad de género**. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]

Artículo 99. [...]

[...]

[...]

[...]

I. a X. [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Los magistrados electorales que integren las salas superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada y **respetando el principio de paridad de género**, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

[...]

[...]

[...]

Artículo 100. [...]

[...]

Todos los consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial. **En su integración se respetará el principio de paridad de género.**

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Artículo 105. El ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se harán mediante el sistema de carrera judicial a que se refiere el presente título, la cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, **paridad de género**, independencia y antigüedad, en su caso.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión contará con 90 días, a partir de la publicación del presente decreto, para reformar la legislación aplicable, en cumplimiento de las presentes disposiciones.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de noviembre de 2015.

Diputados: Clemente Castañeda Hoeflich, Candelaria Ochoa Ávalos (rúbrica).

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES FEDERAL DEL TRABAJO, DEL SEGURO SOCIAL, Y FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, A CARGO DE LA DIPUTADA JISELA PAES MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, diputada Jisela Paes Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6o., fracción I del numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, la fracción V del apartado A y el inciso C) de la fracción XI, del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la fracción II del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo; el artículo 101 de la Ley del Seguro Social, así como el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 constitucional, con arreglo a la siguiente

Exposición de Motivos

De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), la lactancia materna óptima de los infantes menores de dos años de edad tiene más repercusiones potenciales sobre la supervivencia de los niños que cualquier otra intervención preventiva, ya que puede evitar 1.4 millones de muertes de niños menores de cinco años en el mundo.

Asimismo, menciona que los niños amamantados tienen por lo menos seis veces más posibilidades de supervivencia en los primeros meses que los niños no amamantados. La lactancia materna reduce drásticamente las muertes por las infecciones respiratorias agudas y la diarrea, dos importantes causas de mortalidad infantil, así como las muertes por otras enfermedades infecciosas.

Si bien las tasas de lactancia materna no disminuyen a nivel mundial, y muchos países han experimentado un aumento significativo en la última década, sólo 38 por ciento de los niños de menos de seis meses de edad en el mundo en desarrollo reciben leche materna exclusivamente y sólo 39 por ciento de los niños de 20 a 23 meses edad se benefician de la práctica de la lactancia materna.

De igual forma, señala que la lactancia materna tiene una extraordinaria gama de beneficios ya que tiene consecuencias profundas sobre la supervivencia, la salud, la nutrición y el desarrollo infantiles. La leche materna proporciona todos los nutrientes, vitaminas y minerales que un bebé necesita para el crecimiento durante los primeros seis meses de vida; el bebé no necesita ingerir ningún otro líquido o alimento.

Además, la leche materna lleva los anticuerpos de la madre, que ayudan a combatir las enfermedades. El acto de la lactancia materna en sí estimula el crecimiento adecuado de la boca y la mandíbula, y la secreción de hormonas para la digestión y para que el bebé se sacie. La lactancia materna crea un vínculo especial entre la madre y el bebé y la interacción entre la madre y el niño durante la lactancia materna.

Aunado a lo anterior, tiene repercusiones positivas para la vida en lo que se refiere a la estimulación, la conducta, el habla, la sensación de bienestar y la seguridad, y la forma en que el niño se relaciona con otras personas. La lactancia materna también reduce el riesgo de padecer enfermedades crónicas más adelante en la vida, tales como la obesidad, el colesterol alto, la presión arterial alta, la diabetes, el asma infantil y las leucemias infantiles. Los estudios han demostrado que los bebés alimentados con leche materna obtienen mejores resultados en las pruebas de inteligencia y comportamiento en la edad adulta que los bebés alimentados con fórmula.

Prácticamente todas las madres pueden amamantar, si se les da el apoyo, los consejos y el aliento adecuados, así como ayuda práctica para resolver cualquier problema. Los estudios han demostrado que el contacto en una etapa temprana de la piel de la madre con la piel del bebé; la lactancia materna con frecuencia y sin restricciones para asegurar la producción continua de leche; y la ayuda para posicionar y colocar el bebé, aumentan las posibilidades de que la lactancia materna tenga éxito.

También contribuye a la salud de la madre inmediatamente después del parto, ya que ayuda a reducir el riesgo de hemorragia posparto. A corto plazo, la lactancia materna retrasa el retorno a la fertilidad y a largo plazo reduce la diabetes tipo 2 y el cáncer de mama, de útero y de ovario. Los estudios también han descubierto vínculos entre el cese temprano de la lactancia materna y la depresión posparto en las madres.

Cabe mencionar que en el marco de la Semana Mundial de la Lactancia Materna, 2015, bajo el lema *Amamantar y trabajar: ¡logremos que sea posible!*, efectuada del 1 al 7 de agosto de los corrientes, la Unicef señaló que la alimentación con leche materna y la buena nutrición en la infancia son aspectos cruciales para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, en particular, los que se refieren a la supervivencia infantil, como reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad entre los menores de cinco años para 2015, erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Por ello es que la Unicef trabaja con aliados, gobiernos y comunidades para proteger y promover la lactancia natural, apoyando leyes nacionales relacionadas con la alimentación de los recién nacidos, mejorando la atención pre y posnatal y brindando recursos a las madres primerizas a nivel de las comunidades. Otra gran prioridad para Unicef es apoyar la lactancia materna durante las situaciones de emergencia, cuando las malas prácticas alimentarias suelen contribuir a la mortalidad infantil.

De igual forma la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud, a través de su Oficina Regional para las Américas, señalaron que la lactancia materna es buena para la economía, debido a su impacto positivo a nivel macro y micro, el cual a menudo no es reconocido, incluso cuando los beneficios que ofrece la lactancia materna para la salud de la madre y el niño son bien conocidos.

Se ha comprobado que se puede reducir considerablemente el gasto en atención de salud. Por ejemplo, en los Estados Unidos, se calcula que los gastos directos en atención de salud de los niños relacionados con tasas bajas de lactancia materna ascendieron a 2 mil 200 millones de dólares estadounidenses en 2007.

Respecto a nuestro país, se calcula que los gastos directos e indirectos de no amamantar variaron entre 455.7 millones y 2 mil 126.6 millones de dólares estadounidenses en 2012.

A su vez, la lactancia materna lleva a una fuerza laboral más sana. Los beneficios para el lugar de trabajo posiblemente no sean tan visibles, pero entre ellos cabe señalar los siguientes:

- Lealtad con la empresa como resultado de la gratitud y la satisfacción.
- Menor ausentismo porque los bebés se enferman con menos frecuencia y menor gravedad.
- Retención de empleados (lo cual reduce la necesidad de capacitación y la pérdida de personal calificado), y
- Mayor productividad.

La promoción y el apoyo a la lactancia materna de las mujeres que trabajan fuera de casa tienen en cuenta las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la lactancia materna exclusiva durante seis meses y la continuación de la lactancia por lo menos dos años o más. Para cumplir estas recomendaciones, los empleadores deben proporcionar a las mujeres las siguientes facilidades en el trabajo durante el periodo de lactancia:

- Licencia por maternidad.
- Sala de lactancia, y
- Menos horas de trabajo u horario flexible durante la lactancia.

Es importante mencionar que en la Región de las Américas, 10 de los 38 países (Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Panamá, Perú y Venezuela) proporcionan al menos 14 semanas de licencia por maternidad, plazo establecido en el Convenio 183 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esto representa 28 por ciento de los países sobre los cuales existe información. De estos 10 países, sólo tres siguen la Recomendación 191 de la OIT de proporcionar 18 semanas o más: Chile con 24 semanas, Cuba y Venezuela con 18.

En la mayoría de los países se paga el cien por ciento del sueldo; en otros se paga entre 60 y 65 por ciento. La licencia por paternidad es rara, sólo Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay cuentan con disposiciones para la licencia.

A efecto de ilustrar lo anterior, se da la información relativa a la licencia por maternidad, sueldo ganado durante la licencia por maternidad y licencia por paternidad, en los países de la Región de las Américas, incluido México, en el siguiente cuadro.

País	Licencia por maternidad (número de semanas)	Sueldo Ganado durante la licencia por maternidad (porcentaje)	Licencia por paternidad (número de días)
Antigua & Barbuda	13	100% por 6 semanas, 60% por 7 semanas	0
Argentina	13	100%	2
Bahamas	12	100%	7
Barbados	12	100%	0
Belice	14	100%	0
Bolivia	13	100%	0
Brasil	17	100%	5
Canadá	17	100%	0
Cuba	18	100%	Los padres pueden decidir quién se queda en la casa hasta que el niño cumple 1 año
Dominica	12	60%	0
República Dominicana	12	100%	0
Ecuador	12	100%	10
El Salvador	12	100%	0
Estados Unidos ³	0	N/C4	
Granada	12	65%	0
Guatemala	12	100%	2
Guyana	13	70%	0
Haití	12	100%	0
Honduras	12	100%	0
Jamaica	12	100%	0
México	12	100%	0
Nicaragua	12	100%	0
Panamá	14	100%	0
Paraguay	12	100%	2
Peru ⁴	14	100%	4
San Cristobal y Nieves	13	65%	0
San Vicente y las Granadinas	13	65%	0
Santa Lucía	13	100%	0
Surinam	0	NA	0
Trinidad & Tobago	13	100%	0
Uruguay	12	100%	10
Venezuela	18	100%	14

Fuente: UNICEF. Cuidado infantil y licencias parentales. Desafíos. Número 12, julio de 2011. Se puede encontrar en http://www.unicef.org/lac/desafios12_cpal-unicef.pdf.

1 Países en la fila subrayados tienen legislación que provee la licencia por maternidad de 14 semanas o más

2 Chile introdujo una ley en el 2011 para extender la licencia por maternidad a 24 semanas (<http://www.dl.gob.cl/1001/w3-articulo-99872.html>).

3 En los Estados Unidos hay leyes que otorgan 12 semanas de licencia por discapacidad, que pueden usarse para licencia por maternidad (véase el recuadro 1)

4 Perú aprobó recientemente una ley que otorga 14 semanas de licencia por maternidad (<http://www.laborperu.com/peru-ratifica-convenio-183-oit-licencia-maternidad.html>).

Cabe destacar que el Convenio 183 de la OIT estipula que cada mujer debe tener derecho a la licencia por maternidad por lo menos 14 semanas, mientras que la Recomendación 191 de la OIT, firmada por varios países, estipula que los países deben intentar proveer una licencia por maternidad de 18 semanas como mínimo.

Aun cuando estos instrumentos internacionales representan una asignatura pendiente al no estar ratificados por el Estado mexicano, no es óbice para quienes ostentamos un cargo público de representación social, legislar para el fortalecimiento de los derechos de las madres trabajadoras.

En el marco de la Semana Mundial de la Lactancia Materna 2015, la OMS y la OIT emitieron diversos documentos en apoyo a este tema, de entre los cuales destaca el titulado: *¿Qué pueden hacer los legisladores?*, en el que proponen las siguientes acciones:

- 1) Garantizar un mínimo de cuatro meses de licencia de maternidad remunerada.
- 2) Pedir a los empleadores que ofrezcan sitio y tiempo protegido para que las madres puedan sacarse la leche en el trabajo.
- 3) Prevenir la discriminación contra las mujeres y las madres en el lugar de trabajo.

Ante ello, la presente iniciativa tiene como finalidad realizar una serie de reformas al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de armonizar las disposiciones internas con los instrumentos internacionales, a efecto de establecer como derecho de las madres trabajadoras un descanso de seis semanas anteriores y ocho semanas posteriores al parto, para el caso del apartado A, así como de seis semanas anteriores y dos meses posteriores al parto, en el supuesto del apartado B, lo que permitirá contribuir con las acciones implementadas por los organismos internacionales, así como a la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentarias de los citados artículos constitucionales, para fijar los criterios ya mencionados.

La iniciativa de reforma pretende homologar los tiempos otorgados para el beneficio de la lactancia materna para las madres comprendidas en ambos apartados del artículo 123 constitucional, toda vez que actualmente el apartado A otorga seis semanas a partir del parto para ello, en tanto que el apartado B señala dos meses, lo cual significa además equiparar ambos casos.

Al incrementarse la duración de la licencia por maternidad a las trabajadoras tuteladas por el apartado A, les permitirá contar con mayor tiempo para amamantar a su hijo o hija y, por ende, otorgarles en casa a los recién nacidos, por más tiempo, los nutrientes de la lactancia materna, beneficiándolos con ello en sus posibilidades de crecer sin enfermedades, lo cual es un derecho de la niñez, contenido tanto en los acuerdos internacionales de los que México es parte, como de nuestra legislación nacional, así como para las madres en la prevención de enfermedades.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se somete a consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman, la fracción V del apartado A y el inciso C) de la fracción XI, del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la fracción II del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo; el artículo 101 de la Ley del Seguro Social, así como el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional

Artículo Primero. Se reforma la fracción V del apartado A y el inciso c) de la fracción XI, del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a IV. ...

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y ocho semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;

VI. a XXXI. ...

B. ...

I. a X. ...

XI. ...

a) y b) ...

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de seis semanas de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos meses después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) a f) ...

XII. a XIV. ...

Artículo Segundo. Se **reforma** la fracción II del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 170. Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos:

I. ...

II. Disfrutarán de un descanso de seis semanas anteriores y ocho posteriores al parto. A solicitud expresa de la trabajadora, previa autorización escrita del médico de la institución de seguridad social que le corresponda o, en su caso, del servicio de salud que otorgue el patrón, tomando en cuenta la opinión del patrón y la naturaleza del trabajo que desempeñe, se podrá transferir hasta cuatro de las seis semanas de descanso previas al parto para después del mismo. En caso de que los hijos hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el descanso podrá ser de hasta diez semanas posteriores al parto, previa presentación del certificado médico correspondiente.

...

II Bis. a VII. ...

Artículo Tercero. Se **reforma** el 101 de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

Artículo 101. La asegurada tendrá derecho durante el embarazo y el puerperio a un subsidio en dinero igual a cien por ciento del último salario diario de cotización el que recibirá durante cuarenta y dos días anteriores al parto y cincuenta y seis días posteriores al mismo.

En los casos en que la fecha fijada por los médicos del instituto no concuerde exactamente con la del parto, deberán cubrirse a la asegurada los subsidios correspondientes por cincuenta y seis días posteriores al mismo, sin importar que el periodo anterior al parto se haya excedido. Los días en que se haya prolongado el periodo anterior al parto, se pagarán como continuación de incapacidades originadas por enfermedad. El subsidio se pagará por periodos vencidos que no excederán de una semana.

Artículo Cuarto. Se **reforma** el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 28. Las mujeres disfrutarán de seis semanas de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos meses después del mismo. Durante la lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a sus hijos o para realizar la extracción manual de leche, en lugar adecuado e higiénico que designe la institución o dependencia y tendrán acceso a la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de edad.

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 18 de noviembre de 2015.

Diputada Jisela Paes Martínez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA IVONNE ARACELLY ORTEGA PACHECO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, diputada Ivonne Aracely Ortega Pacheco, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Sexagésima Tercera Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un inciso D) al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

Asegurar condiciones para el mantenimiento de las relaciones sociales es una función básica del Estado.

La teoría política clásica explica cómo, en la búsqueda de bienes que sólo podrían generarse en asociación, los seres humanos transitamos del estado de naturaleza al estado político, proceso que se consolida con la formación de Estados nacionales.

Los miembros de la comunidad política: los ciudadanos, aceptan límites a sus libertades y hacer contribuciones a la sociedad para generar a cambio, un estado de certidumbre, dentro del cual, la seguridad es una garantía fundamental.

En el acuerdo constitutivo que da origen al Estado, el gobierno, por ser la parte que ostenta el poder sobre el aparato ejecutivo, asume la responsabilidad de la función de seguridad pública, consistente básicamente en proteger la integridad, la vida y los bienes de los ciudadanos.

En este sentido, la constitución y adecuado funcionamiento de los sistemas de seguridad pública y de justicia se ubican entre los principales objetivos del régimen político y guardan una relación muy estrecha con las bases de legitimidad de los gobiernos.

Si bien es cierto que, desde los orígenes del Estado nación, las funciones para el cumplimiento de este objetivo han sido tareas arduas, actualmente, la complejidad que caracteriza a las sociedades contemporáneas, las convierte en un enorme reto.

En el caso particular de nuestro país, es preciso reconocer que, la persistencia de problemas no superados y la emergencia de nuevas amenazas a la seguridad constituyen, junto con los asuntos económicos, la principal preocupación de los ciudadanos y el mayor desafío gubernamental.

Antecedentes de la política en materia de seguridad en México

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

En el primer decenio del siglo XXI, el crecimiento de la inseguridad pública adquirió dimensiones inéditas.

La administración del gobierno de la República de 2006 a 2012 convirtió a la seguridad en el tema principal de su gobierno. Se trazaron líneas de acción con grandes ambiciones, algunas incluso con proyección transexenal, tales como México Visión 2030, orientada a los ámbitos de seguridad y justicia, economía, política social, democracia y medio ambiente.

El primero de los cinco ejes en que se estructuró el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 fue “Estado de derecho y seguridad”. A fin de darle cumplimiento, se formuló el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) 2008-2012 y el Programa Sectorial de Seguridad Pública. El 7 de marzo de 2007 se presentó la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia.

De esta manera, se configuró una política de seguridad que demostró una clara orientación hacia la expansión de los agentes punitivos.

La revisión del estado de la cuestión en la materia al final de ese sexenio, revela que los resultados fueron, al menos, insuficientes.

El panorama en 2012 perfilaba un enorme desafío: abatir el incremento de la incidencia delictiva, especialmente de delitos de alto impacto, reconstruir la confianza ciudadana en las instituciones y atender los asuntos relegados que entonces emergieron con apremiante urgencia, tales como la atención, protección y tratamiento de las víctimas del delito y las quejas y denuncias por violaciones a derechos humanos por parte de elementos de las policías y militares.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la presente administración trazó, como el primero de sus objetivos, alcanzar un México en Paz: que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población; donde se recobren el orden, la seguridad y la justicia y se haga de la nuestra, una nación tranquila, en la que se respeten cabalmente los derechos humanos.

En este documento, se reconoció que en los últimos lustros se registró un inusitado crecimiento en el número de delitos de alto impacto, se fortalecieron las organizaciones criminales encargadas del trasiego de drogas, las corporaciones policiales quedaron poco estructuradas, capacitadas y profesionalizadas, lo cual propició el fortalecimiento y la penetración de las organizaciones criminales en algunas regiones del país.

Se señaló que en años recientes, la estrategia contra la delincuencia organizada tuvo como pilares el combate frontal, así como la aprehensión y eventual extradición de líderes de las principales organizaciones delictivas, lo cual generó vacíos de poder en la delincuencia organizada que detonaron luchas violentas por el control territorial en importantes ciudades del país, con el consecuente incremento en los niveles de violencia, y deterioro de la percepción ciudadana sobre su seguridad y la eficacia de la estrategia misma.

Se reportó que, de acuerdo con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), entre 2007 y 2012 las denuncias por homicidio doloso se duplicaron, al pasar de 10,253 a 20,548, igualmente las denuncias por extorsión, al pasar de 3,123 a 6,045, y las denuncias por secuestro prácticamente se triplicaron, al pasar de 438 en 2007 a 1,268 en

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

2012.¹ Asimismo, se incrementaron las situaciones de riesgo para la sociedad, tales como enfrentamientos entre grupos delictivos y exhibición explícita de la violencia.²

En lo que respecta a los delitos que afectan el patrimonio de las personas: robo a transeúnte, robo a casa habitación, robo a negocio y robo de vehículos, en conjunto, al inicio de la presente administración representaban en el 30% del total de delitos del fuero común y mostraban un incremento del 27% de 2006 a 2012; con un aumento del 30% en los cometidos con violencia.

De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2012, se estimó que en 2011 el 58% de la población de 18 años y más consideró a la inseguridad como su principal preocupación.

Bajo estas consideraciones, el plan general de acción propuesto para alcanzar Un México en Paz, se enfocó a combatir los delitos que más afectan a la población trabajando en dos planos complementarios: el de la prevención social de la violencia y el de la contención del delito mediante intervenciones policiales oportunas y efectivas, bajo los principios rectores de planeación, prevención, protección y respeto a los derechos humanos; coordinación; transformación institucional; evaluación y retroalimentación.

Bajo esa lógica, se publicaron los programas Sectorial de Gobernación 2013-2018 y Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, con la definición de las estrategias de la nueva política pública que enfatiza la prevención del delito, privilegia la recopilación y el uso de inteligencia, así como la coordinación entre autoridades mediante esquemas regionales y focalizados.³

Resultados de la presente administración en el primer trienio

Entre los resultados más destacados del Tercer Informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país, remitido por la Presidencia de la República al Congreso de la Unión el 1º de septiembre de 2015, en materia de seguridad pública se destaca que:

Con la unión de esfuerzos con las entidades federativas, la violencia está disminuyendo: Durante 2014 la incidencia delictiva total disminuyó 6.7% respecto a 2012, al pasar de 1,704,915 a 1,590,331 delitos. Los homicidios dolosos registrados disminuyeron en 28%; los secuestros en 1.6%, la extorsión 20.7% y el número total de robos en 13.6% respecto a 2012, en este último delito destacan las reducciones del robo a transeúnte 26.1%, a casa habitación 14.5% y de vehículo 21.2 por ciento.

De acuerdo con cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2014, la Tasa de Incidencia Delictiva Total del Fuero Común, por cada 100 mil habitantes, fue de mil 328, la segunda más baja en los últimos 17 años.

En el periodo que va del 1 de septiembre de 2014 al 31 de julio de 2015, la incidencia delictiva total del fuero común disminuyó 7.2% respecto al mismo periodo anterior, al pasar de 1,491,737 a 1,384,401 delitos. En el mismo periodo, los homicidios dolosos disminuyeron en 3.5%; los secuestros en 31.4%, la extorsión 27.1% y el número total de robos en 11.3%, de este último destacan las reducciones en robo a transeúnte en 14.7%, a casa habitación en 13.8% y de vehículo en 8.9% por ciento.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

En 2014 se registraron 16.4 homicidios por cada 100 mil habitantes a nivel nacional, esto representa una caída del 25.9% respecto a 2012, cuando se registró una tasa de 22.1 homicidios por cada 100 mil habitantes.

Resultado del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD), logró que en los municipios con más de 100 mil habitantes atendidos disminuyera en 35% en la tasa de homicidios dolosos; en comparación, en los municipios de más de 100 mil habitantes que no son atendidos por el Programa, la reducción fue de 9% y la reducción reportada a nivel nacional, fue de 29.6%, para el mismo periodo de comparación.

Datos de alerta sobre otros aspectos que impactan en la seguridad

Sin escatimar los resultados alcanzados por la presente administración en la materia, es preciso reconocer que el estado de la cuestión actual no satisface las expectativas ni las demandas de los ciudadanos. Algunos datos indicativos son los siguientes:

En el marco del Día Internacional de la Juventud, se dio a conocer que según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), las dos principales causas de muerte entre los jóvenes del país son las agresiones y los accidentes de transporte. En hombres de 15 a 19 años de edad las agresiones ocupan el 37.2% y en mujeres 21.7%.

En lo que respecta al tema de la percepción ciudadana, de acuerdo con el seguimiento que hacen diarios nacionales “5 de cada 10 mexicanos —56%— considera que desde el inicio del actual gobierno la percepción de la violencia relacionada con el narcotráfico ha aumentado, (...) porcentaje [que] se mantuvo constante en las últimas dos mediciones, correspondientes a noviembre de 2014 y a febrero del presente año.”

En los meses más recientes la percepción ciudadana acerca de quién lleva la delantera el combate al narcotráfico ha cambiado de manera negativa con respecto del gobierno:

“Al ser cuestionados sobre quién está ganando la guerra contra el narcotráfico, 72% de los entrevistados aseguró que los narcotraficantes, 26 puntos porcentuales por arriba de la última medición hecha en junio de 2014, en la cual 46% de los encuestados decían que iban ganando los criminales.

Sólo 13% dijo que el gobierno lleva la delantera en la lucha contra el narcotráfico, lo que implica una disminución de 16 puntos porcentuales en relación con lo registrado en junio de 2014, cuando 29% afirmaba que iba ganando el gobierno.”

Asimismo, sucede con el resultado en términos de la calificación general sobre la estrategia del gobierno:

“Al preguntarles si la actual estrategia de combate al crimen organizado ha mejorado o empeorado la seguridad en el país, 56% de los encuestados afirmó que el país es menos seguro y sólo 17% expresó que la acciones emprendidas han vuelto al país un lugar más seguro.⁵

El dato actual en el que 56% tiene una percepción sobre la violencia generada por los cárteles de la droga se acerca a los máximos niveles de rechazo a la estrategia de combate al narcotráfico

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

implementada por Calderón Hinojosa, pues en 2011, 57% de los encuestados afirmó que esta estrategia hacía a México menos seguro.”

De acuerdo con la última actualización del Índice Delictivo de CIDAC: 8 Delitos Primero, publicada este año, la percepción de inseguridad se ha incrementado significativamente y actualmente el 73% de la población considera que su entidad es insegura:

“En comparación con el 69.5% de los ciudadanos que decían sentirse inseguros en su entidad en 2010, estamos hablando de una propensión notoria a la alza.”⁶

De acuerdo con los datos presentados en el Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2015, publicado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), con un corte informativo al 20 de septiembre de 2015, se refiere que en agosto de este año se contabilizaron mil 704 víctimas de homicidio doloso; la mayor cifra registrada desde enero que se publica este reporte específico sobre víctimas.⁷

En los primeros ocho meses del año, se acumulan 12 mil 319 víctimas de homicidio doloso –un promedio de 51.3 víctimas al día–, cifra superior en 4.64% a la del mismo periodo de 2014: 11 mil 772 víctimas.

Al contrario de lo que sucede con el homicidio doloso, en materia de secuestro y extorsión, las cifras muestran disminución: Por lo que hace a secuestro, en agosto se registró la cifra más baja (77 víctimas) y se muestra una reducción en el acumulado de los primeros ocho meses del año con respecto de 2014 (377 víctimas): 38% menos. En cuanto a las víctimas de extorsión, hasta agosto de 2015 se registra un total de 3 mil 620 personas; 19% menos que en 2014, cuando se contabilizaron 4 mil 461 víctimas.

Por otra parte, si observamos las cifras de incidencia delictiva del fuero común de 2016 a 2014,⁸ tomando en cuenta los totales de los delitos de robo, lesiones, homicidio y violación, tenemos que con excepción del delito de robo (que alcanza una variación de 10.67 por ciento), las disminuciones que se registran a partir del periodo 2011 a 2012 tienen diferencias porcentuales muy bajas, del orden de 2.58 y hasta 8.69 puntos. (Ver Anexo 1. Datos de los informes de Incidencia Delictiva del Fuero Común del Secretariado Ejecutivo del SNSP)

Se tiene en cuenta también que en 2014 y 2015 hubieron importantes sucesos de coyuntura que impactaron fuertemente en el debate sobre seguridad pública y procuración de justicia en nuestro país, tanto a nivel nacional como internacional, mismos que condujeron a la formulación y anuncio, por parte del Ejecutivo federal de nuevas acciones para mejorar la seguridad, la justicia y el Estado de Derecho en el país.

Bajo estas consideraciones, es necesario aceptar que los resultados que hay, no son los deseados, ni los esperados; reconocer que siguen siendo insuficientes a la luz de la demanda ciudadana y que es preciso plantear soluciones que abonen a la resolución de fondo.

Resulta incontrovertible, que aunque se han destinado importantísimos esfuerzos y recursos para la atención de los problemas de seguridad pública, su persistencia hace necesario cuestionar la eficacia de los resultados y los mecanismos que se están implementando para evaluarlos.

Lo que proponemos con esta iniciativa de reforma es abordar el problema, precisamente desde la vertiente de la evaluación.

La importancia de la evaluación como un mecanismo indispensable para la gestión en materia de seguridad.

Evaluación de políticas públicas en el mundo

Recuperamos contenido de la notable investigación de García Huitrón⁹ expuesta en La política de seguridad en México, Evaluación y reflexiones desde la Criminología crítica (2006-2012):

“Según Rossi y Freeman, si bien los esfuerzos ocurrieron en la década de 1930 en Estados Unidos con algunas tentativas para evaluar programas de alfabetización y formación profesional, así como de reducción de mortalidad y morbilidad, no fue sino hasta la década de 1960 cuando este tipo de prácticas alcanzó su consolidación.

De acuerdo con Eric Furubo y Ray Rist, en su Atlas Internacional de Evaluación, en la historia de la evaluación de políticas públicas podemos verificar tres periodos principales: el primero durante el periodo 1960-1970, con gran auge en Estados Unidos, (...)

El segundo periodo (...) entre 1970 y 1980; en ese tiempo la evaluación tuvo una suerte de expansión hacia otros sistemas políticos de distintas naciones como Canadá, Dinamarca, Francia, Holanda, Noruega, Suiza, entre otros. (...)

Finalmente, el último periodo comprendido desde 1985 a la fecha, si bien representa una etapa de consolidación, principalmente a partir de la creación de la División de Evaluación de Programas y Metodologías dentro de la Oficina General de Cuentas (GAO, por sus siglas en inglés) en Estados Unidos, es en este último cuarto de siglo cuando en los países en desarrollo, principalmente de América Latina, se comienzan a incluir políticas y programas de evaluación dentro de la agenda de los gobiernos, básicamente como consecuencia de que varios de sus expertos en administración pública fueron enviados a Estados Unidos o a Europa para profesionalizarse y capacitarse en el tema.”¹⁰

El autor observa que esta evolución comporta sesgos importantes: por una parte la evaluación se ha centrado en una labor fiscalizadora, de ingresos y egresos, de control del presupuesto con base en resultados de proyectos o programas de determinada política; y, por otra, se observa una marcada preocupación por las políticas sociales, por lo que, cuando se habla de evaluación de las políticas públicas, a menudo suele pensarse solamente en la política de corte social.

Actualmente, siguiendo la conceptualización formulada por el Banco Interamericano de Desarrollo, se observa que:

“... [la evaluación] comienza a evolucionar de una actividad en su mayor parte ex post para convertirse en una herramienta utilizada cada vez con más frecuencia para fines de monitoreo. La meta de la evaluación básicamente ha pasado de la auditoría y culpabilidad a la meta actual del entendimiento y el aprendizaje en función de experiencias adquiridas.”¹¹

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

Los ejercicios de evaluación de las políticas de seguridad en el ámbito internacional se han orientado principalmente a la política criminal. Como aportaciones concretas en este sentido, se refieren:

La Recopilación de los Instrumentos de evaluación de la Justicia Penal, elaborada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

La Guía de Evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina, elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El programa Sistema Regional de Evaluación de Impacto de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana para América Latina, aprobado en 30 de noviembre de 2011, en el marco de la Iniciativa de Bienes Públicos Regionales (Programa BPR), del Banco Interamericano de Desarrollo, que se encuentra en etapa de implementación, con la participación de El Salvador, Honduras, Costa Rica, Uruguay, la alcaldía de Bogotá, Colombia y Córdoba, Argentina.

Evaluación de la política de seguridad en México

Como bien apunta García Huitrón, en México, notoriamente, la tendencia del desarrollo de los instrumentos de evaluación de la política pública, ha avanzado en consonancia con la inercia mundial, al enfocarse principalmente hacia la materia social.

Concretamente, la institucionalización de la actividad evaluatoria ubica su referente más cercano hacia finales del sexenio 2000-2006, con la definición de una Política Federal de Evaluación, integrada por tres instrumentos: el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.¹²

Entre las aportaciones más destacadas en la evaluación de políticas de seguridad, se pueden mencionar las siguientes:

- Las líneas de investigación que desarrolla México Evalúa con el objetivo de generar conocimiento y evidencia en las áreas de seguridad, justicia y prevención del delito.

Como los documentos más importantes que han influido en la comprensión y el entendimiento alternativos de los fenómenos delictivos y de violencia, se ubican los siguientes:

- 8 Delitos primero. Índice Delictivo, del Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (CIDAC);
- Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y base para el desarrollo de indicadores en esta materia, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE);
- Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia, del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), de 2007;

- Monitoreo, evaluación e incidencia en la política de seguridad en 6 ciudades del norte de México, desde la seguridad comunitaria, los derechos humanos y el enfoque de género, de la Delegación de la Unión Europea en México, de 2013;
- Sistema de índices e indicadores en seguridad; indicadores para entender y monitorear la Seguridad Pública en México, ambos de México Evalúa,
- Evaluación y seguimiento a las 10 demandas ciudadanas, Gobierno federal, de México Unido contra la Delincuencia (MUCD), de 2008.¹³

La función de evaluación en el esquema institucional y normativo vigente

Actualmente las funciones de evaluación institucional para la política de seguridad se establecen en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Las funciones de seguridad pública en México son materia concurrente, responsabilidad de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, integradas en un sistema de coordinación para aplicar la política nacional de seguridad pública: el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

Los antecedentes del Sistema Nacional datan de la reforma de los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, misma que tuvo como fin sentar los principios que dieran cauce y sustento jurídico a la coordinación en materia de seguridad pública como función de Estado.

Con base en dicha reforma, el 11 de diciembre de 1995 se publicó la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la que se establecieron los principios, materias, instancias e instrumentos del Sistema Nacional¹⁴, partir del cual se inició un proceso de organización de las autoridades competentes en materia de procuración de justicia y seguridad pública, de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

En agosto de 1998 se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, mediante el cual se creó el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública como un órgano desconcentrado de esta dependencia.¹⁵

El 21 de agosto de 2008, durante la Vigésima Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, los Poderes Ejecutivo Federal y Estatales, el H. Congreso de la Unión, el Poder Judicial de la Federación, representantes de la sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas, firmaron el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, cuyo objetivo era “consolidar la seguridad pública como una política de Estado, que convoque a todos, autoridades y sociedad, vinculándolos en un frente común contra la violencia y la criminalidad, para recuperar las condiciones de seguridad”.

El 18 de junio de 2008, producto de una reforma que implicó un largo proceso, plural y de acercamientos progresivos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública (conocida más ampliamente como reforma procesal penal).

Los temas abarcados en dicha reforma fueron:¹⁶ el establecimiento del proceso acusatorio, principios procesales, derechos del imputado, del ofendido y de la víctima; orden de aprehensión y auto de vinculación a proceso, modificaciones al Ministerio Público, nuevo perfil del órgano jurisdiccional, mecanismos alternos de solución de controversias, delincuencia organizada, y sistema nacional de seguridad pública.

En lo que respecta específicamente a la coordinación en materia seguridad pública, se hicieron modificaciones al artículo 21 para establecer las bases mínimas a las que debía sujetarse:

“a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

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

Lo anterior, se complementó con la adición del artículo 73, fracción XXIII, que facultó al Congreso para legislar de conformidad con estas bases mínimas.

En este marco, en ese mismo año se inició la discusión de diversos proyectos para expedir la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009 y que es el ordenamiento de la materia vigente actualmente.

Integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra por:

El Consejo Nacional de Seguridad Pública, la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas; a su vez está integrado por:

- El presidente de la República, quien lo presidirá;
- El secretario de Gobernación;
- El secretario de la Defensa Nacional;

- El secretario de Marina;
- El secretario de Seguridad Pública;¹⁷
- El procurador general de la República;
- Los gobernadores de los estados;
- El jefe del gobierno del Distrito Federal, y
- El secretario ejecutivo del Sistema.

La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, integrada por los titulares de las Instituciones de Procuración de Justicia de la Federación, el Distrito Federal y los Estados; presidida por el Procurador General de la República.

La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes, integrada por los titulares de las dependencias encargadas de la Seguridad Pública de la Federación, los Estados y el Distrito Federal; presidida por el Secretario de Seguridad Pública Federal;

La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, integrada por los titulares de los órganos de prevención y de reinserción social o sus equivalentes de la Federación, los Estados y el Distrito Federal; presidida por quien designe el titular de la Secretaría [de Gobernación].

La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, integrada por los Presidentes Municipales y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.

Los Consejos Locales e Instancias Regionales, en los que participan los municipios y los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales (en el caso del Distrito Federal), en los términos de la legislación de cada entidad federativa o la que resulte aplicable en el caso del Distrito Federal.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema, que es el órgano operativo del Sistema y goza de autonomía técnica, de gestión y presupuestal, cuenta con los Centros Nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como de Certificación y Acreditación (art. 17). (Ver Anexo 2. Diagrama de la estructura del SNSP)

Funciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública en materia de evaluación

En materia de evaluación de la política de seguridad la ley dispone que el Consejo Nacional (artículo 14, fracciones X, XI, XII y XVI) tiene a su cargo las funciones de:

- Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de seguridad pública y otros relacionados;
- Llevar a cabo la evaluación periódica de los programas de seguridad pública y otros relacionados;

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

- Expedir políticas en materia de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre Seguridad Pública generen las instituciones de los tres órdenes de gobierno;
- Establecer mecanismos eficaces para que la sociedad participe en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de Seguridad Pública.

Por lo que respecta al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tiene a su cargo las funciones de (artículo 17, fracciones XI, XII, XIX y XX):

- Proponer los criterios de evaluación de las Instituciones de Seguridad Pública en los términos de la ley;
- Preparar la evaluación del cumplimiento de las políticas, estrategias y acciones del Sistema en los términos de ley;
- Coadyuvar con la Auditoría Superior de la Federación y demás instancias de fiscalización, proporcionando la información con la que cuente respecto del ejercicio de los recursos de los fondos de ayuda federal, así como del cumplimiento de esta Ley; Y
- Supervisar, en coordinación con las demás instancias competentes, la correcta aplicación de los recursos de los fondos por las entidades federativas y por los municipios.

El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana tiene como principales atribuciones (art. 20, fracs. III: a, b, c y d, IV y V):

- Emitir opiniones y recomendaciones, dar seguimiento y evaluar los programas implementados por las Instituciones de Seguridad Pública, en los tres órdenes de gobierno para:
 - a) Prevenir la violencia infantil y juvenil;
 - b) Promover la erradicación de la violencia, especialmente la ejercida contra niñas, niños, jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, dentro y fuera del seno familiar;
 - c) Prevenir la violencia generada por el uso de armas, el abuso de drogas y alcohol, y
 - d) Garantizar la atención integral a las víctimas.

Realizar, por sí o por terceros, estudios sobre las causas estructurales del delito, su distribución geodelictiva, estadísticas de conductas ilícitas no denunciadas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la política criminal y de seguridad pública nacional; y

- Realizar, por sí o por terceros, encuestas victimológicas, de fenómenos delictivos y otras que coadyuven a la prevención del delito.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

Las Instituciones de Seguridad Pública de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de la ley, deberán coordinarse para (artículo 7, fracciones XIII y XIV):

- Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces; e
- Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública.

Es atribución del Centro Nacional de Certificación y Acreditación (artículo 22, fracciones IV y V):

- Evaluar y certificar la correcta aplicación de los procesos que operen los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Seguridad Pública;
- Evaluar y certificar los procesos de evaluación y control de confianza que en el ámbito de Seguridad Pública operen instituciones privadas que así lo soliciten y cumplan con la normatividad correspondiente;

Se establece asimismo que (artículo 131, fracs. I, II, IV) para mejorar el servicio de Seguridad Pública, las instancias de coordinación que prevé la Ley promoverán la participación de la comunidad para:

- Participar en la evaluación de las políticas y de las instituciones de seguridad pública.
- Opinar sobre políticas en materia de Seguridad Pública;
- Realizar labores de seguimiento;

Como es notorio, el marco normativo vigente prevé una amplia y sofisticada estructura de coordinación en la que se disponen funciones de evaluación; sin embargo, este sistema comporta el gran problema de carecer de perspectiva.

¿Por qué crear un Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad?

Los análisis de resultados han puesto de relieve la insuficiencia de los instrumentos de control tradicionales: parlamentario, presupuestal, de auditoría y de vigilancia; con ello, se ha evidenciado la necesidad de avanzar a la evaluación. Se ha demostrado que, por ejemplo, la verificación de una gestión gubernamental contablemente impecable, no se traduce necesariamente en la solución de un problema o atención de una necesidad social.

La persistencia de importantes problemas sociales, obliga pues a combatir la ineficiencia en la gestión pública a través de instrumentos más complejos, dinámicos y responsables.

La reconocida la utilidad de mantener bajo monitoreo constante las acciones de gobierno para elevar la eficiencia y procurar el mejor desempeño, ha permeado el desarrollo institucional de nuestro país.

Retomando las palabras de Halperin Weisburd, se subraya que la evaluación, en este caso aplicada a la política de seguridad, no puede reducirse a una parte inicial o final del proceso de creación u operación de un proyecto, sino que se trata de un elemento constitutivo e inseparable del mismo: “Es el núcleo motor de la racionalidad de la que debiera estar dotado todo proyecto”.¹⁸

En nuestro país, la teoría y la experiencia han demostrado que, por razones de racionalidad política y administrativa, es preferible que la función de evaluación se ejerza a través de un organismo que goce de la máxima independencia y autonomía. Este acuerdo se ha extendido en los años recientes y se ha expresado en las reformas que elevaron a rango de organismo público autónomo al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

Como bien apunta Martínez Robledos, en una revisión crítica de los órganos y organismos constitucionales autónomos,¹⁹ “Las instituciones cuya autonomía fue tradicionalmente justificada hoy se han extendido a otras áreas debido a que la configuración de las fuerzas políticas se ha complejizado”, constituyendo actualmente una tendencia, a la que, sin embargo, hasta hoy, ha escapado una de las preocupaciones centrales de nuestro país: la seguridad pública.

Consideramos que el precedente sentado con la creación, evolución y resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social merece su adopción para ser replicado para la materia de seguridad pública.

De esta manera, se logra superar el problema que había significado hasta entonces circunscribir los medios de control en los mecanismos tradicionales, generalmente endógenos, donde la misma autoridad es juez y parte.

Bajo esta tesitura, proponemos una crear el Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad, adicionando un inciso D al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuya autonomía garantice la objetividad, independencia y rigor necesarios para evaluar la política de seguridad del país, a fin de perfeccionar el diseño y aplicación de las políticas públicas destinadas a esta materia que tanto preocupa a los mexicanos.

Proyecto de decreto que adiciona un inciso D al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un inciso D) al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

D) El Estado contará con un Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la evaluación de resultados de la política de seguridad pública en México, de los programas, objetivos, metas y acciones que la integran, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con el Sistema Nacional de Seguridad Pública para el ejercicio de sus funciones.

El Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad estará integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener

experiencia mínima de diez años en materia de seguridad pública, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciere, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El presidente del Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El presidente del Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la ley que regirá al órgano autónomo denominado Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad, dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. El Consejo General del Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad deberá integrarse dentro de los ciento setenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

Notas

1 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Presidencia de la República, pp.32-33, <http://pnd.gob.mx>, [Consulta 26-09-2015]

2 Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2014, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014, [Consulta 26-09-2015]

3 Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, 12 de diciembre de 2013, p. 5, http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/620/4/images/Pograma_Sectorial_SEGOB_DOF_121213_Separata.pdf, [Consulta 26-09-2015]

4 Redacción de El Universal, “Sin cambios, percepción sobre violencia en el país”, en El Universal, 22 de septiembre de 2015, con información de la encuesta nacional realizada por El Universal y Buendía & Laredo, entre el 14 y 19 de agosto de 2015. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2015/09/22/sin-cambios-percepcion-sobre-violencia-en-el-pais>, [Consulta 24-09-2015]

5 Ídem.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

6 Centro de Investigación para el Desarrollo, “8 Delitos Primero, Índice Delictivo CIDAC”, p. 9,

http://cidac.org/esp/uploads/1/8_delitos_primeros_2013_1.pdf, [Consulta 24-09-2015]

7 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2015, http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2015_082_015.pdf [Consulta 24-09-2015] y “Agosto registra la cifra más alta de víctimas de homicidio en 20 meses” en Animal Político, 22 de septiembre de 2015, <http://www.animalpolitico.com/2015/09/agosto-registra-la-cifra-mas-alta-de-victimas-de-homicidio-en-20-meses/>, [Consulta 24-09-2015]

8 Tomados de los reportes que publica el mismo Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)

9 García Huitrón, Alan, *La política de seguridad en México, Evaluación y reflexiones desde la Criminología crítica (2006-2012)*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2014.

10 Íbid, p. 32

11 Íbid. P. 35

12 Íbid. P. 36

13 Íbid. P. 87

14 Medina Linares, Mayolo, “Sistema Nacional de Seguridad Pública”, p. 1, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/131/19.pdf> [Consulta 27-09-2015]

15 Ídem.

16 Valencia Carmona, Salvador, “Constitución y nuevo proceso penal”, en Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, Número 13 Enero – Junio, Año 2009, ISSN 1870-0586 2009, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/13/pjn/pjn4.htm>, [Consulta 26-09-2015]

17 El texto de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública está desfasado con respecto de la reforma a la estructura de la Administración Pública Federal que derivó de la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 2 de enero de 2013, por virtud de la cual desapareció la Secretaría de Seguridad Pública y las funciones en esa materia, de Policía Federal, así como las del sistema penitenciario federal y de prevención del delito, se transfirieron para su coordinación a la Secretaría de Gobernación.

18 Halperin Weisburd, Leopoldo, “Prólogo”, en Olga Niremburg, Josette Brawerman y Violeta Ruiz, *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*, Paidós, Buenos Aires, 2000, p. 14, cit. En García Huitrón, p. 41

19 Martínez Robledos, Marybel, “Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?”, Revista El Cotidiano, número 190, marzo-abril, 2015, p. 142

Palacio legislativo de San Lázaro, a 18 de Noviembre 2015.

Diputada Ivonne Aracely Ortega Pacheco

Anexo 1. Datos de los informes de Incidencia Delictiva del Fuero Común del Secretariado Ejecutivo del SNSP.



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL DE ROBOS	545,251	610,730	657,025	680,566	738,655	763,567	710,204	687,271	613,945
TOTAL DE LESIONES	245,507	261,295	250,973	244,616	230,737	216,214	207,347	201,999	194,114
TOTAL DE HOMICIDIOS	27,552	25,133	27,759	31,546	35,713	37,952	38,224	34,903	32,631
DELITOS SEXUALES (VIOLACION)	13,894	14,199	14,067	14,771	14,908	15,751	14,566	13,544	12,638

Diferencias porcentuales por año

	De 2006 a 2007	De 2007 a 2008	De 2008 a 2009	De 2009 a 2010	De 2010 a 2011
TOTAL DE ROBOS	12.01	7.58	3.58	8.54	3.37
TOTAL DE LESIONES	6.43	-3.95	-2.53	-5.67	-6.29
TOTAL DE HOMICIDIOS	-8.78	10.45	13.64	13.21	6.27
DELITOS SEXUALES (VIOLACION)	2.20	-0.93	5.00	0.93	5.65

	De 2011 a 2012	De 2012 a 2013	De 2013 a 2014
TOTAL DE ROBOS	-6.99	-3.23	-10.67
TOTAL DE LESIONES	-4.10	-2.58	-3.90
TOTAL DE HOMICIDIOS	0.72	-8.69	-6.51
DELITOS SEXUALES (VIOLACION)	-7.52	-7.02	-6.69

Anexo 2. Diagrama de la estructura del SNSP.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE TELLO LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El que suscribe , Jorge Tello López, diputado federal a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Ley Fundamental y 6, numeral 1, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 6o. constitucional, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En la iniciativa del Ejecutivo federal presentada ante la Cámara de Senadores para incorporar el Apartado B al artículo 123 constitucional los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado¹ se reconocía que éstos, por diversas y conocidas circunstancias, **no habían disfrutado de todas las garantías sociales** que tal precepto consignaba para los demás trabajadores² .

Al distinguir a unos y otros, señalaba, que mientras los primeros, laboran para empresas con fines de lucro, los segundos, trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública.

Aseveraba también, que el trabajo no era una simple mercancía, sino que formaba parte esencial de la dignidad del hombre; por lo cual, debía ser siempre legalmente tutelado.

Garantías sociales que son escamoteadas hoy en día, por todos los gobiernos de la República, de las entidades federativas, del Distrito Federal, municipios y demarcaciones territoriales.

Los Poderes de la Unión, de las entidades federativas y los órganos de gobierno del Distrito Federal no escapan a esta práctica de suprimir las prestaciones sociales de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Esta soberanía nacional, lejos de dignificar sus derechos, que fue obra del Constituyente Permanente, se han encargado de socavar sus prestaciones sociales.

La adición que propuso en su momento³ , el presidente de la República, enumeraba los derechos de los trabajadores y consagraba las bases mínimas de previsión social que aseguraran, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como la de sus familias: jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo escalafón para los ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el periodo de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia.

El artículo 123 del Código Político de 1917 era considerado como una **conquista histórica de la Revolución Mexicana que no debía ser motivo de modificaciones ni esenciales ni literales de ninguna naturaleza.**

Las Comisiones Unidas, Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Trabajo de la Cámara de Senadores, en su dictamen reiteraron que siguiendo la tradición establecida por el Constituyente de 1917 y a fin de enriquecer las garantías sociales, así como para garantizar el respeto de sus derechos, se elevaba a rango constitucional la adición a la ley fundamental⁴.

En la discusión⁵ de esta iniciativa se destacaba que después de 35 años de lucha continua por elevar su condición económica y social, los trabajadores al servicio del Estado, verían cristalizados sus más caros anhelos.

Además, se sostenía:

...los puestos en las oficinas públicas eran considerados en términos generales como botín político y solamente tenían acceso a ellos los compadres y amigos de los jefes en turno, con grave perjuicio de la buena marcha de la administración y en contra de quienes, por su conocimiento y honradez, y casi por indispensables, ya que realizaban todas las labores de sus oficinas, lograban conservar sus empleos, soportando las arbitrariedades e insolencias de los favoritos, que quedaban en calidad de dueños de vida y conciencia de los empleados de sus órdenes, dedicándose a realizar negocios personales y a lucir su autoridad con trabajadoras que necesitaban de su empleo para subsistir, mientras los abandonados de la fortuna, trabajaban las más de las veces jornadas de 10 a 12 horas diarias, sin el pago del tiempo extra, sin día de descanso a la semana, sin estímulo que le permitiera superarse y sin derecho a hacer la menor reclamación al jefe inmediato por los malos tratos y vejaciones de que eran objeto.

Diciembre marcaba el momento trágico del trabajador ya que en aquel tiempo en lugar de recibir felicitaciones de fin de año o el acostumbrado “aguinaldo” de nuestros días, era caso seguro que se le comunicara el temido cese, con objeto de acomodar a un recomendado o a un favorecido a partir del 1 de enero del siguiente año.

Al Constituyente Permanente le daría pena, constatar que subsiste esa realidad, pues, los trabajadores de confianza, siguen **soportando las arbitrariedades e insolencias** y día con día, ven escamoteadas sus prestaciones sociales con la anuencia de los poderes constituidos y de los órganos de gobierno del Distrito Federal.

La justicia social, producto del Constituyente de 1916-1917, lejos de haberse consolidado a noventa y nueve años desde su promulgación, es minada o por Constituyente Permanente o por el Legislador ordinario.

Lo anterior, sucede también en las entidades federativas y en el Distrito Federal.

Que si atendemos al número de trabajadores de confianza que se encuentra laborando a nivel nacional asciende a 305 mil 528 funcionarios de los cuales 33 mil 42 pertenecen al gobierno federal, es decir el 12 por ciento y 272 mil 486 (88 por ciento) a los gobierno estatales y del Distrito Federal⁶, aproximadamente.

Todo lo anterior, sin cotejar el tipo de nombramiento, pues estos últimos, no atienden necesariamente a la naturaleza de las funciones que desempeñen al ocupar el cargo y en la mayoría de los casos, realizan funciones de trabajadores de base con nombramientos de confianza.

Los Tribunales Colegiados de Circuito por su parte, en criterio jurisprudencial⁷, han sostenido, que el párrafo tercero del artículo 1o. de la norma suprema dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado mexicano, las consistentes en respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La obligación de respetar, consiste en el deber de la autoridad **que le impide interferir con el ejercicio de los derechos o ponerlos en peligro, ya sea por acción o por omisión**; es decir, la autoridad, en todos sus niveles (**federal, estatal o municipal**) y en cualquiera de sus funciones (ejecutiva, legislativa o judicial), debe mantener el goce del derecho y, por ende, su cumplimiento es inmediatamente exigible.

Que por lo que hace a la obligación de proteger y dentro del margen que sus propias atribuciones les confieren, los órganos del Estado deben prevenir violaciones a los derechos fundamentales, ya sea que provengan de una autoridad o de algún particular y, por ello, debe contarse tanto con mecanismos de vigilancia como de reacción ante el riesgo de vulneración del derecho, de tal forma que se impida la consumación de la violación. En este último sentido, su cumplimiento es inmediatamente exigible.

La conducta estatal debe encaminarse a resguardar a las personas de las interferencias a sus derechos provenientes de los propios agentes del Estado como de otros particulares, tal fin se logra, en principio, mediante la actividad legislativa **y de vigilancia en su cumplimiento y, si esto no es suficiente, mediante las acciones necesarias para impedir la consumación de la violación a los derechos**. De ahí que, una vez conocido el riesgo de vulneración a un derecho humano, el Estado incumple su obligación si no realiza acción alguna, sobre todo porque, en el caso de sus propios agentes está obligado a saber todo lo que hacen.

Que en cuanto a la obligación de garantizar, la finalidad de esta obligación **es la realización del derecho fundamental, por lo que requiere la eliminación de restricciones al ejercicio de los derechos**, así como la provisión de recursos o la facilitación de actividades que tiendan a lograr que todos se encuentren en aptitud de ejercer sus derechos fundamentales. La índole de las acciones dependerá del contexto de cada caso en particular.

La contextualización del caso particular requiere que el órgano del Estado encargado de garantizar la realización del derecho tenga conocimiento suficiente de las necesidades de las personas o grupos involucrados, lo que significa que debe atender a la situación previa de tales grupos o personas y a las demandas de reivindicación de sus derechos. **Para ello, el órgano estatal, dentro de su ámbito de facultades, se encuentra obligado a investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos que advierta**, de tal forma que su conducta consistirá en todo lo necesario para lograr la restitución del derecho humano violentado.

Que por lo que hace a la obligación de promover, ésta, tiene como objetivo que las personas conozcan sus derechos y mecanismos de defensa; así como ampliar la base de realización de los derechos fundamentales. De ahí que la autoridad debe concebir a las personas como titulares de derechos cuya obligación correlativa corresponde a las propias autoridades estatales. Su cumplimiento es, desde luego, progresivo.

Que de todo lo anterior, podemos inferir que todas las autoridades, lejos de darle cabal cumplimiento a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 1o. de la ley fundamental de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos, actúan al margen de sus atribuciones, de manera arbitraria, discrecional y vulnerando los derechos humanos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

La Suprema Corte de Justicia ha señalado que para determinar si un trabajador al servicio del Estado es de confianza o de base, debe atenderse a la naturaleza de las funciones que desempeña al ocupar el cargo, con independencia del nombramiento respectivo* .

Este criterio de interpretación resulta acorde con el principio pro persona contenido en el artículo 1 de la norma suprema, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales ésta permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo o duda que pueda provocarse con la aplicación de una norma jurídica, así como también es coherente con el carácter protector de las leyes laborales hacia la parte débil de la relación laboral, esto es, los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

La doctrina jurídica laboral no pasa por sus mejores momentos en nuestro país. La discriminación laboral es la constante, socavando sus derechos humanos establecidos en el Código Político de 1917, así como en el Convenio Internacional del Trabajo número 111, relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la ONU.

Los legisladores de Morena pugnaremos porque se respeten, protejan, garanticen y promuevan los derechos humanos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Es por ello que planteamos, que en tratándose de los cargos considerados de confianza, se atienda a la naturaleza de las funciones que desempeñen al ocupar el cargo, con independencia del nombramiento respectivo y que disfruten de las mismas medidas de protección al salario y beneficios de la seguridad social establecida en el Apartado B del artículo 123 constitucional.

Los Poderes de la Unión, los de los estados y órganos de gobierno del Distrito Federal, no pueden seguir escamoteando los derechos de los trabajadores de confianza, ni seguir violentando los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

La Republica tiene una deuda con sus trabajadores, saldémosla, dignifiquemos su labor, ellos, constituyen la infraestructura de la Nación que incide en el desarrollo económico y en la justicia social.

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 123, Apartado B, fracción XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el artículo 123, Apartado B, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a XXXI. ...

B. ...

I. a XIII. ...

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, **atendiendo a la naturaleza de las funciones que desempeñen al ocupar el cargo, con independencia del nombramiento respectivo.** Las personas que los desempeñen disfrutarán de las **mismas** medidas de protección al salario y beneficios de la seguridad social **establecida en el Apartado B del artículo 123 constitucional, extendiéndose a todos los trabajadores de confianza.**

Transitorios

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

Segundo. Los estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a los ordenamientos jurídicos a más tardar el 30 de septiembre del año 2016.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

Tercero. Antes del inicio del Ejercicio Fiscal de 2016, las legislaturas de los estados, en el ámbito de su competencia y en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los trabajadores de confianza disfruten de las mismas medidas de protección al salario y beneficios de la seguridad social establecida en el Apartado B del artículo 123 constitucional.

Notas

1 Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número 26, Periodo Ordinario, XLIV Legislatura, Tomo II, del 8 de diciembre de 1959, pp. 5-16.

2 Se refiere a los trabajadores señalados en el Apartado A del artículo 123 constitucional.

3 El **decreto** que reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución General de la República fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 19160.

4 Cfr. Diario de los debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número 27, Periodo Ordinario, XLIV Legislatura, Tomo II, del 10 de diciembre de 1959, pp. 2-7.

5 Cfr. Diario de los debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número 27, Periodo Ordinario, XLIV Legislatura, Tomo II, del 10 de diciembre de 1959, p. 7. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo I, Número 36, del 14 de diciembre de 1959, pp. 2-12. Diario de los Debates de la Cámara de

Diputados, Año II, Tomo I, Número 43, del 22 de diciembre de 1959, pp. 10-13. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo I, Número 44, del 23 de diciembre de 1959, pp. 27-35. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Tomo I, Número 8, del 27 de septiembre de 1960, pp. 4-8. Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1960, Tomo CCXLIII, Número 30, pp. 1-3.

6 La información correspondiente a las Plazas de Confianza se obtuvo de todos los niveles CF que considera el Analítico de Plazas que entregó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Cámara de Diputado en el Paquete Económico para 2016. Para la Estimación del Personal de Confianza que labora en las Entidades Federativas se tomó como base la estructura del Gobierno del Distrito Federal y con la información obtenida se proyectó a nivel nacional como proporción de acuerdo al número de habitantes total. El Gobierno del Distrito Federal cuenta con un total de 102 Dependencias, Órganos Desconcentrados y Organismos y Empresas que cuentan en promedio con 170 Plazas de Confianza, lo que da un total de 17,340 Plazas de Confianza. Con el dato anterior se atiende una población de 7 millones de personas, por lo que proporcionalmente para 110 millones de personas a nivel nacional el Personal de Confianza en las Entidades Federativas es de 272,486 Plazas de Confianza y esta información fue proporcionada por el asesor David Velázquez Velázquez.

7 Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia XXVII.3o. J/24 (10a.), Libro 15, Febrero de 2015, Tomo III, localizable en la página 2254.

8 Cfr. Tesis de jurisprudencia P./J. 36/2006 del Pleno, 2a./J. 160/2004 de la Segunda Sala, y 4a./J. 28/93, de la otrora Cuarta Sala, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: “Trabajadores al Servicio del Estado. Para determinar si tienen un nombramiento de base o de confianza, es necesario atender a la naturaleza de las funciones que desarrollan y no a la denominación de aquél.”, “Trabajadores al Servicio del Estado. Para considerarlos de confianza, conforme al artículo 5o., fracción II, inciso A), de la ley federal relativa, no basta acreditar que así conste en el nombramiento sino, además, las funciones de dirección desempeñadas.” y “Trabajadores de confianza al servicio del Ejecutivo federal. Fuerza probatoria del catálogo de puestos en la determinación del carácter de”.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veinticuatro días del mes de noviembre del año dos mil quince.

Diputado Jorge Tello López (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA YOLANDA DE LA TORRE VALDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, Yolanda de la Torre Valdez, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa, con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En el duodécimo Censo General de Población y Vivienda de 2000, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) definió a la población con discapacidad como aquella que presenta alguna limitación física o mental, de manera permanente o por más de seis meses, que le impide desarrollar sus actividades dentro del margen que se considera normal para un ser humano, en ese censo se identificó a un millón 795 mil personas con discapacidad, las cuales representan 1.8 por ciento de la población total.

Entre los motivos que producen la discapacidad, a decir del Inegi, se clasifican en cuatro grupos de causas principales: nacimiento, enfermedad, accidente y edad avanzada, en este sentido señala que de cada 100 personas con discapacidad, 39 de ellas la tienen porque sufrieron alguna enfermedad; 23 están afectados por edad avanzada; 16 la adquirieron por herencia, durante el embarazo o al momento de nacer; 15 quedaron con lesión a consecuencia de algún accidente y 8 se encuentran en esta condición debido a otras causas.

La Organización Mundial de la Salud (OMS)¹ señala que las personas con discapacidad constituyen 15 por ciento de la población mundial, esta discapacidad afecta de manera desproporcionada a las poblaciones vulnerables, en este sentido la mitad de las personas con discapacidades no pueden pagar la atención de salud, frente a un tercio de las personas sin discapacidades, también tienen más probabilidades de estar desempleadas que las personas no discapacitadas y son también más vulnerables a la pobreza y son afectadas por patrones de discriminación como las altas tasas de desempleo, los prejuicios sobre su productividad y la falta de acceso al lugar de trabajo.

En México, a decir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2012, 6.6 por ciento de la población del país reporta tener discapacidad. La mayoría de las personas con discapacidad en 2012, son adultos mayores, entre los principales tipos de discapacidad se encuentra la dificultad para caminar, también nos señala que en 19 de cada cien hogares del país vive al menos una persona con discapacidad.

Esta realidad que viven miles de mujeres y hombres en el mundo es abordada tanto en la política pública como en la legislación a nivel nacional e internacional, dentro de los instrumentos internacionales que abordan la discapacidad, podemos señalar la **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo**, cuyo principal objetivo es generar un cambio en la forma de considerar socialmente a las personas con discapacidad, para reconocer a

cada una su carácter de titular de derechos, así como la facultad y capacidad de tomar decisiones sobre su vida, y su total participación en la formulación e implementación de políticas públicas que puedan afectarle.

A nivel nacional la **Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad**, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de mayo de 2011, establece las condiciones en las que el estado deberá de promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades. De manera complementaria la **Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación**, reglamentaria del quinto párrafo del artículo 1o. de la Constitución, es la encargada de desarrollar normativamente el principio de no discriminación y establece como su objeto la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación ejercidas contra cualquier persona, así como la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato.

El 30 de abril de 2014, se publicó en el DOF el **Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad** (PNDIPD) 2014-2018.

Este contexto normativo ofrece la oportunidad para fortalecer las políticas que contribuyan a la inclusión de las personas con discapacidad.

El principio de inclusión de los derechos de las personas con discapacidad implica ser tratadas de modo igual por la ley se asocia usualmente con la prohibición de llevar a cabo prácticas discriminatorias y de respetar y hacer respetar los derechos sin distinción alguna que prescribe la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos.

El cumplimiento del principio de inclusión de las personas con algún tipo de discapacidad, implica gozar de sus derechos humanos en términos de igualdad, sin discriminación de ningún tipo, por el contrario, de acuerdo a su condición específica debe disfrutar de ciertos derechos entre los que encontramos:

- El derecho a la no distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en su condición de discapacidad basada en el efecto de deteriorar el disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales.
- El derecho a la igualdad de oportunidades.
- El derecho a una completa igualdad y protección ante la ley.
- El derecho a un alto estándar de salud para un tratamiento médico, psicológico y funcional, de igual manera a una rehabilitación médica y social y otros servicios necesarios para el máximo desarrollo de las capacidades, habilidades y auto-confianza.
- El derecho a trabajar, de acuerdo con sus capacidades, a recibir salarios igualitarios que contribuyan a un estándar de vida adecuado.
- El derecho a ser tratado con dignidad y respeto.
- El derecho a la movilidad.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4411-VI, martes 24 de noviembre de 2015

En este sentido la incorporación en la norma del principio de inclusión abona al ejercicio y acceso de los derechos de las personas con discapacidad. Es menester desde el Poder Legislativo armonizar la legislación existente en la materia y en este sentido la presente iniciativa tiene la intención de adicionar una fracción al artículo 73 constitucional.

Este artículo 73 establece las facultades del Congreso de la Unión y las materias sobre las cuales éste puede expedir leyes. Ha sido un catálogo de temas que evidencian los intereses de los legisladores, y el tema del respeto por los derechos de las personas con discapacidad y la incorporación del principio de inclusión en la norma de manera transversal no pueden ser la excepción.

La inclusión de este tema en el artículo 73 constitucional tiene gran importancia: abrirá la puerta legislativa para que puedan ser aprobadas iniciativas de ley en materia de inclusión que tienen como único objetivo el reconocimiento y la exigibilidad de los derechos de las personas con discapacidad, compromisos que también el Estado mexicano tiene hacia el exterior por haber ratificado instrumentos jurídicos internacionales en la materia.

El 12 de octubre de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73, que dota al honorable Congreso de la Unión la facultad para expedir “leyes que establezcan la concurrencia de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.”²

Este ordenamiento ha permitido al Estado mexicano especificar de forma precisa las concurrencias en la materia, dando como origen la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y su posterior réplica en los marcos jurídicos estatales. Actualmente no todos los estados de la Unión cuentan con legislaciones propias en materia de discapacidad y los ordenamientos existentes se encuentran desarmonizados con la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, particularmente el Comité sobre la Convención de la ONU, se pronunció en octubre de 2014, sobre el estado que guarda la implementación de la convención en nuestro país, para efectos de esta exposición de motivos, se cita lo siguiente:

El comité recomienda al estado parte que redoble sus esfuerzos en el ámbito del proceso de armonización legislativa con la convención a fin de que todos los estados federales eliminen terminología derogatoria de los derechos de las personas con discapacidad.³

Más aún, no todas las entidades federativas cuentan con dependencias públicas para la atención de las personas con discapacidad y no existe uniformidad en los criterios para su aplicación. La presente reforma establecería un criterio uniforme para la aplicación de las políticas públicas en la materia.

Por lo expuesto, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona la fracción XXIX-P del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes en

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4411-VI, martes 24 de noviembre de
2015**

materia de inclusión de las personas con discapacidad, a fin de garantizar el cumplimiento de sus derechos humanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad

I. a XXIX-W. ...

XXIX-X. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de inclusión de las personas con discapacidad, a fin de garantizar el cumplimiento de sus derechos humanos.

XXX....

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las leyes que den cumplimiento al presente mandato constitucional en un plazo máximo de un año, contado a partir de la entrada en vigor de esta reforma.

Notas

1. Datos de la OMS página web <http://www.who.int/features/factfiles/disability/es/>
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 05-02-1917, Modificado DOF 12-10-2011, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
3. Observaciones Finales sobre el Caso México, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ONU, 2014.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de noviembre de 2015.

Diputada Yolanda de la Torre Valdez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GUSTAVO ENRIQUE MADERO MUÑOZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal Gustavo Madero Muñoz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso H), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 6, numeral 1, fracción I, 77, numerales 1 y 3, 78 y 102, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete por conducto del pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de consulta popular, conforme a lo siguiente

Antecedentes

- a) El nueve de agosto de dos mil doce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el **Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política.**
- b) El catorce de marzo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la **Ley Federal de Consulta Popular.**
- c) El veintinueve de octubre de dos mil catorce, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió sobre la consulta popular denominada **“Petición de Consulta Popular: Ingreso Digno para los Trabajadores”**, declarando como inconstitucional la materia de la consulta. (Tipo de Asunto: Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión, Expediente 2/2014)
- d) El treinta de octubre de dos mil catorce, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió sobre la consulta popular denominada **“Petición de Consulta Popular respecto a si está de acuerdo en que se mantenga el Decreto de reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia de petróleo y energía eléctrica publicado el 20 de diciembre de dos mil trece”**, declarando como inconstitucional la materia de la consulta. (Tipo de Asunto: Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión, Exp. 3/2014)
- e) El tres de noviembre de mil catorce, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió sobre la consulta popular denominada **“Petición de Consulta Popular: ¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?”**, declarando como inconstitucional la materia de la consulta. (Tipo de Asunto: Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión, Exp. 4/2014)

Exposición de Motivos

La aprobación realizada por el Congreso de la Unión y posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación de la reforma política del dos mil doce, permitió reconocer el derecho de la ciudadanía de poder participar en los asuntos públicos del país y así ejercer plenamente sus libertades políticas, fortaleciéndola y concientizándola de su importancia en la atención y solución de los temas de trascendencia nacional sin sustituir a otras instancias de representación política.

No obstante lo anterior, y a pesar de estar señalado por la propia Constitución Política como un derecho ciudadano, las consultas populares que se han intentado enfrentaron diversas dificultades tanto en su organización como realización, aunado al hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declaró como inconstitucionales por considerar que se encontraban en los supuestos restringidos por el mismo ordenamiento jurídico.

Esto es, los actuales porcentajes requeridos tanto para la convocatoria (dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores) como para que el resultado de una consulta popular sea vinculatorio para los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes (cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores) son considerados por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional como excesivos y tienden a dificultar al ciudadano de ejercer plenamente sus derechos políticos.

Asimismo, consideramos como injustificable que la realización de las consultas populares, estén sujetas a la realización de algún proceso electoral federal aduciendo racionalidad tanto en el esfuerzo y gastos de la instancia electoral, el Instituto Nacional de Elecciones, debido a que se restringe el ejercicio de este derecho a cada tres años.

En lo que respecta al pronunciamiento que debe realizar la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la constitucionalidad de la materia de la consulta, es necesario que ese órgano jurisdiccional garantice al ciudadano el ejercicio de este derecho político. Esto es, se requiere que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de alguna consulta popular, continúe reconociendo la importancia del ciudadano en la decisión sobre temas de trascendencia nacional sin restricción alguna, o en su caso, sin establecer limitaciones a través de interpretaciones rígidas que obliguen al ciudadano a sólo participar en las decisiones del país a través de la realización de procesos de elección popular.

Esto es, y atendiendo al principio de división de poderes así como el fortalecimiento de las instituciones de nuestro país, se requiere que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la consulta popular, versen exclusivamente sobre la naturaleza vinculatoria de la materia de la consulta con las restricciones señaladas en el mismo artículo 35 constitucional.

En caso de no atender las dificultades que nuestra actual legislación presenta para la organización y realización de la consulta popular, se continuaría limitando a los ciudadanos de ejercer su derecho de participar en los asuntos públicos de nuestro país contraviniendo lo establecido en nuestra carta magna y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos como son los siguientes:

Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) **Participar en la dirección de los asuntos públicos**, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

Cabe señalar que con la reforma en materia de los derechos humanos del dos mil once, se estableció en el artículo 1o., primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el reconocimiento pleno de los derechos humanos reconocidos en nuestra carta magna así como los señalados en los tratados internacionales de los que nuestro país sea parte, así como las garantías, y cuyo ejercicio no podrá restringirse o suspenderse salvo en casos y condiciones excepcionales.

En atención a lo anterior, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados estableció en su agenda legislativa para el periodo ordinario de sesiones en curso **la necesidad de garantizar el pleno derecho de los ciudadanos a la realización de una consulta popular y evitar que sean desechadas aduciendo una interpretación limitada y regresiva de sus fundamentos legales**, y propone adecuar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante los cambios que se enuncian en el cuadro comparativo siguiente:

Por lo expuesto y fundado, se somete a la consideración de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de consulta popular

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4411-VI, martes 24 de noviembre de
2015**

Al tenor de lo siguiente:

Artículo Único: Se **reforman** la fracción VII, numerales 1o., inciso c), 2o., 3o. y 5o. del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 35. ...

I. a VII. ...

1o. ...

a) a b) ...

c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al **uno** por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

...

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al **treinta** por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes, **siempre y cuando el objeto de la consulta respectiva sea distinto a alguna de las cuestiones señaladas en el numeral siguiente** ;

3o. **La consulta popular será deliberativa cuando el objeto de la misma sea** la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional; y, la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, **sobre la eventual naturaleza vinculatoria de la consulta popular** ;

4o. ...

5o. Sólo se podrá realizar una consulta popular por año. La ley establecerá el procedimiento para seleccionar la consulta popular que deberá realizarse.

6o. a 7o. ...

Transitorio

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

Cámara de Diputados del honorable Congreso de Unión, recinto legislativo de San Lázaro, a 24 de noviembre de 2015.

Diputado Gustavo Madero Muñoz (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ANA MARÍA BOONE GODOY, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6o., fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, la que suscribe, diputada Ana María Boone Godoy, integrante del Grupo Parlamentario del PRI de la LXIII Legislatura, somete a consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma artículo 4o., párrafo décimo, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La niñez tiene, paradójicamente, el nivel más alto de prioridad para cualquier Estado, por representar a la próxima generación, y, a la vez, los mayores retos para alcanzar un desarrollo pleno que les permita convertirse en hombres y mujeres, ciudadanos de bien, comprometidos con su patria.

En México, los derechos la infancia se encuentran en el numeral 4o. constitucional, más precisamente en los párrafos noveno y décimo, mismos que comprenden, más que un catálogo, una serie de lineamientos que deberá de seguir el Estado en materia de derechos de la niñez, colocando a esta en un estándar de interés superior que conmina a velar y cumplir siempre con una observancia digna a sus derechos en cualquier decisión.

Manifiesta nuestra Carta Magna, además, que las niñas y los niños tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades básicas, que son de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento; este derecho será principio rector en la elaboración de políticas públicas, y, como estipula el párrafo décimo del mismo artículo 4o. constitucional, obligatorio para los ascendientes, tutores y custodios de los niños.

La narrativa de este párrafo, en el afán de incluir a todos los adultos vinculados con la formación de un menor, excluye de manera flagrante a los padres adoptivos, es decir, aquellos que adquieren la patria potestad de un menor en razón de un debido proceso de adopción seguido ante los organismos estatales y jurisdiccionales.

En efecto, el párrafo décimo del artículo 4o. de la Constitución Política, enuncia de manera literal únicamente a los ascendientes, tutores y custodios, los cuales, ni siquiera por comparación analógica, engloban al concepto de padres adoptivos.

En primer lugar, el término ascendiente, si se consulta en el mismo Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, lo define como “el padre, la madre o cualquiera de los abuelos de quien desciende una persona”; lo cual deja a la interpretación el carácter de ascendente, sin embargo, la pertenencia del derecho familiar al fuero local, ha causado que existan múltiples disposiciones respecto al grado de parentesco entre adoptados y adoptantes.

En algunos estados, por ejemplo, hasta hace unos años se contemplaba la existencia de dos tipos de adopción, la adopción plena y la semiplena, misma que consistía en crear la relación de parentesco

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4411-VI, martes 24 de noviembre de 2015

única y exclusivamente entre el adoptante y el adoptado, es decir, negándole derechos como la familia extendida, tanto para ellos como para sus propios hijos, y contemplando causales de revocación que francamente eran nocivas para el estatus familiar, tales como la extinción del vínculo por la consideración del adoptante de que su adoptado le era ingrato.

Aunando a esto, es menester señalar que los Códigos Civiles de los Estados también cuentan con distintos tipos de parentesco; en algunos Estados de la República, se contempla solo dos tipos de parentesco, el de afinidad, que es el que se crea por la unión matrimonial entre cónyuges y las familias de ambos, y el de consanguinidad, que existe entre las personas que descienden de un mismo progenitor; sin embargo, en Estados como Oaxaca, Nuevo León, entre otros, el Código Civil aun contempla el parentesco civil, que surge por el proceso de adopción. En Estados como Coahuila, que contemplan solo los parentescos de afinidad y consanguinidad, adhieren de manera plena al hijo adoptivo a la figura del parentesco por consanguinidad, a fin de evitar confusiones distinciones innecesarias.

La existencia de distintos calificativos para observar un mismo parentesco, presenta entonces este dilema sobre la interpretación del término “ascendente” que hace nuestra Carta Magna, toda vez que puede generar una diferenciación entre padres biológicos, etimológicamente ascendientes, y padres adoptivos, quienes propiamente no ascienden de los adoptados, pero que si tienen el interés de cumplir, tanto por obligación jurídica como por voluntad propia, con el cumplimiento de los derechos de los hijos que han decidido adoptar.

La situación antes analizada, nos permite descubrir una ausencia aún mayor en nuestra Ley Máxima, ya que como se puede apreciar, no existe reconocimiento alguno a uno de los derechos fundamentales de toda niña y niño: el derecho a tener una familia.

En efecto, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, comprende 54 artículos, en los cuales, repetidamente se hace mención explícita y directa sobre la convivencia del niño con su familia, y que, en caso de no tener una, el Estado deberá tomar medidas que incluyan, por supuesto, la facilitación del proceso de adopción.

Precisamente, el Artículo 8, Parte 1, de esta Convención, reza de manera literal “Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas”; es decir, la Convención integra las relaciones familiares del niño inclusive, dentro de la identidad de este mismo; de manera aún más clara, el artículo 20 de este cuerpo normativo expresa, en su conjunto, que todos los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado, el cual garantizará otros tipos de cuidados, como la colocación en hogares de guarda o la adopción, entre otros.

Considerando lo anterior, podemos concluir que para la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, la figura de la adopción surge para dar respuesta al derecho a la familia de aquellas niñas y niños que se ven imposibilitados a tenerla, puesto que este derecho es fundamental para los menores, y parte inalienable de su identidad personal.

Desgraciadamente, y como ya lo hemos comentado, la adopción se encuentra virtualmente ausente en nuestra Ley Suprema, y al ser esta, materia del fuero común, nos encontramos con que existen

prácticamente 32 figuras distintas de la adopción nacional, más la conocida como adopción internacional, es decir, la adopción de niños mexicanos por extranjeros, lo cual genera una multiplicidad de criterios que, en muchos casos, son contrarios a la misma Convención Internacional y, por ende, al derecho mexicano, en atención al principio de convencionalidad.

Teniendo presente esto, considero prudente y necesario incorporar al párrafo décimo del artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pautas generales referentes al derecho a la familia y a la adopción, a fin de dar legitimidad a esta figura jurídica, a quienes se acogen a ella, y tutelar así, el interés superior de la niñez.

Es por todo lo anteriormente expuesto, que me permito someter a la consideración de esta H. Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 4o., párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el artículo 4o., párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

...

...

...

...

...

...

...

...

Las familias, los padres, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios. **Las niñas y los niños tienen el derecho a tener una familia, y a la sana convivencia con ella.**

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 noviembre de 2015.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4411-VI, martes 24 de noviembre de
2015

Diputada Ana María Boone Godoy (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO XAVIER NAVA PALACIOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

México se encuentra en un complejo escenario, por ello es importante fortalecer las instituciones del poder público para salvaguardar los derechos humanos y hacer de ellos una práctica cotidiana, donde el Estado actúe responsablemente, afrontando de manera pronta, expedita y efectiva toda situación que menoscabe o anule los derechos de las personas por agentes del Estado o por la acción delictiva de individuos u organizaciones criminales.

El desplazamiento interno forzado ocurre como un hecho que trastoca la normalidad en la vida de las personas y las obliga a cambiar su residencia sin más consideraciones que intentar salvar su vida, la de otras personas o sus bienes porque no cuenta con más alternativas.

El objeto de esta iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución, es incorporar mecanismos de protección y atención a las víctimas de desplazamiento interno forzado para buscar con ello, resarcir los daños sufridos por las personas a partir de dicha o condición.

Los primeros antecedentes en nuestro México relativos al tema de desplazamiento por motivos de violencia comenzaron con conflictos del ámbito internacional cuando se abrieron las fronteras y se brindó ayuda para los refugiados a través de organizaciones no gubernamentales y de la población fronteriza.

Son casos emblemáticos por el número y la situación internacional en que ocurrieron los casos. En 1938, los refugiados de la Guerra Civil española y en 1981, los refugiados de Guatemala que consiguieron asilo en Chiapas.

En años recientes, el problema del desplazamiento interno forzado ha afectado a nuestro país a partir de la espiral de violencia que se generó por una estrategia militarizante de la seguridad pública y las medidas aisladas y ausentes de una concepción integral de combate a los grupos delincuenciales dedicados al trasiego de drogas y a la comisión de otros delitos vinculados, en diferentes entidades del país, lo que ha provocado que decenas de miles de personas hayan abandonado sus hogares por amenazas a su integridad y a su vida.

El desplazamiento interno forzado es un problema serio en México, según cifras proporcionadas por el Internal Displacement Monitoring Center se calcula que tan sólo el 2014, 115 mil personas se vieron obligadas a dejar sus hogares.¹ Este reporte indica que el 2010 fue el año a partir del cual la cifra de desplazados se incrementó de manera exponencial. Antes de 2010 había, de acuerdo con el IDMC, 5 mil desplazados, para inicio del 2015 se estima que 120 mil personas viven en esa situación.

El problema del desplazamiento forzado de ciudadanos mexicanos con motivo de la violencia, ha implicado movimientos importantes de población, no sólo al interior de nuestro país; según las autoridades de Ciudad Juárez, más de 20 mil personas se habrían ido a Texas, Estados Unidos, ante una situación de violencia que los obligó a dejar sus casas y cambiar de residencia.²

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-IV, jueves 26 de noviembre de 2015

Los enfrentamientos en la región de Tierra Caliente, en Michoacán, también causaron que habitantes de ocho comunidades de la zona acudieran a albergues temporales. De acuerdo con Protección Civil de la entidad, entre el 23 y 24 de mayo del 2011, más de 10 mil personas huyeron de sus hogares por la violencia.³

Según datos del Inegi, en 2010, 3.3 millones de personas de cinco o más años de edad vivían en una entidad diferente a la residencia que habían declarado en el 2005.⁴ Esta cifra revela que las estimaciones que se realizan sobre la población desplazada podría presentar un sub-registro, pues las personas que cuentan con apoyo familiar u otras redes de apoyo, estarían menos motivadas a reconocer su condición de desplazado o desplazada.

Argumentación

El desplazamiento interno forzado, tiene la característica de ser una migración involuntaria obligada por situaciones ajenas a su control o por condiciones impuestas, ya sea por el Estado o por grupos o individuos de personas que propician un temor fundado de amenaza directa e inmediata a la vida, seguridad o libertad.

ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) define como desplazados internos a:⁵

...las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

En el caso de desplazamiento internacional, los afectados se denominan refugiados, y su protección resulta de interés tanto del Estado-nación receptor como de la comunidad internacional, por ello existen diversos tratados Internacionales como lo son el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1950),⁶ la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967),⁷ la Declaración de Cartagena (1984), entre otros.

Sin embargo, el desplazamiento interno forzado es un problema del propio Estado y en el caso de México, esta responsabilidad también incluye a las entidades federativas; dado que son las autoridades locales las encargadas de asegurar la atención de los afectados así como garantizar la protección y atención a sus derechos humanos.

Si el Estado mexicano reconoce como una situación importante el atender a las personas desplazadas de otros países que se encuentran en México y otorgar medidas de protección a sus derechos; la ausencia de una reglamentación doméstica que por la misma situación atraviesan los ciudadanos mexicanos en el mismo territorio nacional, refleja una grave omisión porque a diferencia de la situación de los refugiados, no existe un sistema de normatividad supletoria internacional que proteja a los desplazados internos.

A pesar de la existencia de los Principios Rectores sobre Desplazados Internos de la Organización de Naciones Unidas, estos lineamientos internacionales no son suficientes para abatir el

desplazamiento interno forzado, ya que este fenómeno debe ser atendido por autoridades federales y estatales.

Fundamento Legal

Con base en lo antes expuesto, el suscrito, diputado federal Francisco Xavier Nava Palacios, integrante del Grupo Parlamentario del PRD ante la LXIII Legislatura 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, 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 adiciona un décimo cuarto párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 4o. ...

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

Es responsabilidad del Estado garantizar la atención, la seguridad, así como la restitución de derechos a las víctimas de desplazamiento interno forzado, ya sea de grupos o de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su lugar de residencia, para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o catástrofes provocadas por el ser humano; para ello, se establecerán las

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-IV, jueves 26 de noviembre de
2015**

leyes en la materia, las cuales determinarán la concurrencia de la federación, las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias.

Transitorio

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

Notas

1 “México: Limited response to displacement following local and regional conflicts”, International Displacement Monitoring Centre, <http://www.internal-displacement.org/publications/global-overview-2010-americas-mexico.pdf>

2 “Suman 20 mil desplazados”. Periódico Reforma. 28 de mayo del 2011

3 México y sus desplazados. Informe de Parametría con base en la Encuesta Nacional de Vivienda 2011.

4 Inegi XII Censo de Población y Vivienda 2010. Principales resultados.

5 Principios rectores de los desplazamientos internos, ACNUR, febrero 1998, http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0_022

6 Ratificado por la Cámara de Senadores el 17 de abril del 2000, lo que llevo a expedir la Ley sobre Refugiados y protección Complementaria. DOF 27 de enero del 2011.

7 Ídem.

Cámara de Diputados, Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de noviembre de 2015.

Diputado Francisco Xavier Nava Palacios (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 76 Y 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA NORMA ROCÍO NAHLE GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La que suscribe, Rocío Nahle García, diputada federal a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la ley fundamental y 6, numeral 1, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 76 y 89, las fracciones I y X, respectivamente, de la ley fundamental, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Uno de los objetos del Congreso Constituyente de 1824 al emitir las leyes y decretos fue el sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores¹ e incluso en las Bases Orgánicas de 1843, el Ejecutivo Federal tenía que someter primero la aprobación de los tratados internacionales² al Congreso General, antes de ratificar los mismos.³

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, planteó que en ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la Nación, su forma de Gobierno republicano representativo, popular, federal, y la división, tanto de los poderes generales como de los Estados.⁴

En la Constitución de 1857 se establecía que no se celebrarían ni convenios o tratados que alteraran las garantías y derechos que la Constitución otorgaba al hombre y al ciudadano.⁵

Los Congresos Constituyentes del siglo XIX, contemplaron la supremacía del Legislativo en torno a la aprobación de los instrumentos internacionales, así como sostener la independencia nacional y no celebrar convenios que socavaran los derechos humanos de los mexicanos.

El Congreso Constituyente de 1916-1917, sólo otorgó al Senado el aprobar los Tratados Internacionales y las Convenciones Diplomáticas con las potencias extranjeras y es hasta 1977⁶ que se le confiere la facultad de analizar la política exterior emprendida por el Presidente de la República.⁷

Fue hasta el 12 de febrero de 2007,⁸ que a la Cámara de Senadores se le concede, como facultad exclusiva, además de aprobar los instrumentos internacionales, la **decisión** de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, en tanto que al Ejecutivo Federal, le corresponde dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

Al Congreso de la Unión, especialmente al Senado de la República, le corresponde controlar la actividad internacional del Ejecutivo en materia de tratados internacionales; así lo dispone la Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.⁹

La Cámara de Senadores, lejos de requerir información a los secretarios del despacho, así como a los directores de los organismos descentralizados competentes sobre la negociación, celebración y

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-III, jueves 26 de noviembre de 2015

aprobación de tratados relacionados con el comercio de mercancías, servicios, inversiones, transferencias de tecnología, propiedad intelectual, doble tributación, cooperación económica,¹⁰ entre otras, ha permanecido al margen de las negociaciones del Acuerdo Transpacífico.

El ordenamiento jurídico¹¹ plantea dentro de sus objetivos generales, promover la transparencia en las relaciones comerciales internacionales y el pleno respeto a los principios de política exterior de la fracción X del artículo 89 de la norma suprema, además de establecer procedimientos de información sobre la celebración de tratados.¹²

El secretario de Economía, por su parte, asegura que si bien hay voces críticas en el Congreso -que deberá avalar el acuerdo con su voto-, manifiesta también que hay un reconocimiento toda vez, que ha informado de manera permanente sobre las negociaciones del Acuerdo Transpacífico, sin señalar cuando lo ha informado al Congreso de la Unión.

El Acuerdo de Asociación Transpacífico, conocido por sus siglas en inglés como TPP, es un acuerdo comercial multilateral que actualmente negocian Estados Unidos, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Brunei, Singapur, Vietnam, Canadá y países latinoamericanos, como México, Perú y Chile. El tratado impone diversos derechos y obligaciones en materia económica para los países miembros, todas tendentes a liberalizar las economías de la región.

Acuerdo, que se presenta como una propuesta totalmente diferente, en el sentido de que más allá de que su contenido jurídico-comercial, sus planteamientos, los posibles países firmantes; pero sobre todo, la competencia global en que se ve inmerso, lo alejan de experiencias comerciales anteriores y lo enfrentan a un reto histórico que demanda **muchos análisis e interpretaciones** que expliquen a los diversos actores interesados en el tema, de **las consecuencias que conlleva una propuesta norteamericana que dista mucho de ser solo una invitación a participar en un Tratado de Libre Comercio** junto con otras once naciones de Asia del este y de América.¹³

Este acuerdo, abarca un mercado de 800 millones de personas y representará el 40 por ciento del producto interno bruto mundial y las ganancias netas están estimadas en 295 billones de dólares al año.¹⁴

Que de los capítulos que compone este acuerdo, quizás el más preocupante –sobre todo para los países en vías de desarrollo– es el correspondiente a la propiedad intelectual, el cual fue filtrado por el portal independiente de noticias *Wikileaks* el 13 de noviembre del 2013. A partir de la publicación se confirmó lo que organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales – como Médicos sin Fronteras– ya anticipaban: el capítulo sobre propiedad intelectual del TPP, que contempla un aumento sustantivo al esquema de protección de patentes para invenciones del ramo farmacéutico.

Que de aprobarse el TPP en los términos en que actualmente se está negociando por los Estados parte, se otorgarían poderes sin precedentes para los titulares de patentes, que les permitirán generar condiciones anticompetitivas de mercado encareciendo el precio de los medicamentos, inhibiendo la competencia sobre todo (aunque no exclusivamente) de las versiones genéricas de los medicamentos, aun habiendo caducado la patente sobre los compuestos activos esenciales.

Aunado a lo anterior, el TPP permitirá que los dueños de las patentes demanden a los gobiernos que pretendan imponer controles sobre los precios de los medicamentos, aunque sean controles

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-III, jueves 26 de noviembre de 2015

legítimos que solamente impliquen un análisis riguroso de los requisitos de patentabilidad de las invenciones farmacéuticas, o bien, cuando incorporen a su normatividad leyes destinadas a proteger la salud pública que pudieran reducir, potencialmente, sus ganancias esperadas.¹⁵

El TPP, es una propuesta de integración comercial de múltiples facetas, que requerirá de amplios estudios que expliquen su marco de referencia, la naturaleza de su contenido, la viabilidad de su propuesta y las diversas consecuencias que está generando tanto para sus integrantes como para el mundo económico en general.¹⁶

La negociación del Acuerdo de Asociación Transpacífico es la más importante ofensiva que el capital transnacional ha emprendido en décadas en contra de la soberanía de las naciones y los derechos de los trabajadores, los ciudadanos y los consumidores.¹⁷

Los gobiernos de China y Rusia criticaron en el seno de la XXIII Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), los pactos comerciales y económicos liderados por Estados Unidos (EU) y de los que se han visto excluidos, y aseguraron que los “recientes acuerdos regionales”, no son beneficiosos para el crecimiento del comercio y destacaron que podrían crear un clima de competitividad y rivalidad entre distintos bloques.¹⁸

Los congresistas peruanos, Verónica Mendoza y Jaime Delgado, rechazaron en conferencia de prensa la firma del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y advirtieron de sus implicaciones en el acceso a medicamentos y el derecho a la salud.¹⁹

La historia de los tratados comerciales suscritos por México ha sido muy predecible: las grandes empresas multinacionales y los corporativos, han incrementado su capital, ampliando sus mercados, generado, niveles alarmantes de desempleo, altos índices de desigualdad social, un deterioro ambiental acelerado y niveles de pobreza que aumentan considerablemente.

Que si bien es cierto, que los compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional, éstos, no pueden desconocer o alterar los derechos fundamentales de los mexicanos, pues ellos, constituyen la razón y el objeto de nuestras instituciones.

El Código Político de 1917 obliga a todas las autoridades mexicanas a respetar los derechos humanos, por lo que las mismas, no pueden suscribir o aprobar tratados internacionales que socaven la soberanía nacional y los derechos fundamentales de los mexicanos.

Mucho menos, un sistema paralegal de arbitraje privado que desconozca nuestras instituciones.

México no debe, ni puede aceptar, acuerdos con otros países en donde para la solución de controversias o conflictos entre los Estados y empresas internacionales, se restrinja la soberanía nacional y los derechos humanos de los mexicanos, amén de las atribuciones de los poderes de la Unión y de las entidades federativas.

Es por ello, que planteamos que en los instrumentos internacionales quede prohibido cualquier disposición que restrinja la soberanía nacional, los derechos fundamentales de los mexicanos o arbitraje privado alguno, como medio para la solución de conflictos o controversias entre los estados y empresas.

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-III, jueves 26 de noviembre de
2015**

Por lo expuesto, los integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adicionan a los artículos 76 y 89, las fracciones I y X, respectivamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se **adicionan**, a los artículos 76 y 89, las fracciones I y X, respectivamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

En los instrumentos internacionales queda prohibida cualquier disposición que restrinja la soberanía nacional, los derechos fundamentales de los mexicanos o arbitraje privado alguno, como medio para la solución de conflictos o controversias entre los estados y empresas.

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

I. a IX. ...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

En los instrumentos internacionales queda prohibida cualquier disposición que restrinja la soberanía nacional, los derechos fundamentales de los mexicanos o arbitraje privado alguno, como medio para la solución de conflictos o controversias entre los estados y empresas.

Transitorio

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

Notas

1 Crónicas, Constitución Federal de 1824, Barragán Barragán, José, Introducción Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la Republica Federal y del Centenario de la Restauración del

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-III, jueves 26 de noviembre de 2015

Senado, Secretaría de Gobernación, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y Cámara de Senadores, México 1974, páginas 163. Los periódicos *El Águila* y *El Sol* de 13 y 14 de abril de 1824, así como la Sesión Extraordinaria 12 de abril de 1824.

2 Cfr. sesión de 5 de mayo de 1843, Aprobado por unanimidad de 48 votos.

3 Cfr. artículo 93, fracción XV de las Bases Orgánicas de 1843.

4 González Oropeza, Manuel, Estudio introductorio y compilación, *La reforma del Estado federal*, UNAM, México 1998, páginas 811-817. Diario del Gobierno de la República, Tomo IV, Número 71, sábado 22 de mayo de 1847. Sesión del día 14 de mayo de 1847, Votación Unanimidad de 71 votos. Cfr. Tomo IV, Número 74, martes 25 de mayo de 1847.

5 Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857*, Extracto de todas las sesiones y documentos parlamentarios de la época, Imprenta de Ignacio Cumplido, México 1857, Tomo I. páginas 713 y 714. Cfr. Sesiones del 18 de julio y 27 de noviembre de 1856. Artículo 11 del proyecto. Aprobado la primera parte hasta esclavos por unanimidad de 85 votos; y, la segunda parte siendo en su totalidad una adición por unanimidad de 80 votos.

6 Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 14, del 6 de octubre de 1977, pp. 3-13; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 17, del 18 de octubre de 1977, pp.4-23; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 18, del 19 de octubre de 1977, pp. 3-24; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 22, del 25 de octubre de 1977, p. 43; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número 16, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 27 de octubre de 1977, pp. 2-5; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número 17, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 3 de noviembre de 1977, pp. 2-13; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número 18, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 4 de noviembre de 1977, pp. 2-25; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número 26, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 29 de noviembre de 1977, pp. 17-20; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número 26, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 29 de noviembre de 1977, p. 21; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 38, del 1 de diciembre de 1977, pp. 6, 8-13 y Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977, Tomo CCCXLV, Número 26, pp. 2, 4-6.

7 Cfr. artículo 76, fracción I de la Ley Fundamental.

8 Cfr. Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 2007.

9 Cfr. Diario Oficial de la Federación del 2 de septiembre de 2004.

10 Cfr. Artículo 1o. de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.

11 Cfr. artículo 3o., fracción VI, de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.

12 Cfr. Artículos del 5o. al 10, de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.

13 Cfr. Oropeza García Arturo, Coordinador, *El Acuerdo de Asociación Transpacífico: ¿bisagra o confrontación entre el Atlántico y el Pacífico?*
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3554>

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-III, jueves 26 de noviembre de
2015**

14 Cfr. [http://www.cnnexpansion.com/economia/2015/06/25/que-es-el-acuerdo-trans pacifico-y-que-espera-mexico](http://www.cnnexpansion.com/economia/2015/06/25/que-es-el-acuerdo-trans-pacifico-y-que-espera-mexico)

15 Cfr. Punto de Acuerdo presentado por la Diputada Luisa María Alcalde Luján el 27 de febrero de 2014.

16 Cfr. Oropeza García Arturo, Coordinador, El Acuerdo de Asociación Transpacífico: ¿bisagra o confrontación entre el Atlántico y el Pacífico? <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3554>

17 Cfr. <http://www.jornada.unam.mx/2013/11/13/politica/004a1pol>

18 Cfr. <https://www.entornointeligente.com/articulo/7387180/MEXICO-China y Rusia-criticann los pactos comerciales-de-EU>.

19 Cfr. <https://www.youtube.com/watch?v=0TBkGR8iOn8>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de noviembre de 2015.

Diputada Rocío Nahle García (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 76, 89 Y 96 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JERÓNIMO ALEJANDRO OJEDA ANGUIANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema y argumentos que la sustentan

México siempre ha encontrado fórmulas idóneas, incluso por medio de la influencia del exterior, para establecer en una carta general la organización política, económica, social y cultural de los mexicanos, por lo que la Constitución constituye el documento indubitable, a partir del cual se tenga la protección de los principios fundamentales del hombre, el control de las competencias de la autoridad y la adecuación de las demás normas legales a ella.

México se ha distinguido por ser innovador en el orden constitucional, es tiempo de seguir con los cambios y romper con esquemas tradicionales que los hechos actuales requieren.

La propuesta de reforma rompe con el dogmatismo clásico sobre las formas de designación de un miembro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se esfuerza por establecer una nueva forma de relación de los tres poderes, en aras de un cambio benéfico, recogiendo las experiencias y perfeccionando la doctrina constitucional establecida y arraigada por el Constituyente de 1917.

La forma en la designación de ministros de la Suprema Corte que se propone rompe con el histórico sistema, sin caer en un excesivo pragmatismo, es decir, entiende el llamado colectivo.

Es imperativo fortalecer la Suprema Corte en los puntos específicos siguientes:

1. Su verdadera y real autonomía e independencia de sus miembros.
2. Elegir a sus miembros a propuesta del foro; la judicatura y las instituciones educativas, bajo los principios de honestidad, imparcialidad, autonomía, integridad e independencia.

En esta tesitura y en virtud de la materia de la presente iniciativa, se hace necesario plasmar las diversas acepciones de lo que ha sido la división de poderes en México, así como la evolución histórica de cómo ha sido en relación a la designación de ministros, como sigue:

La división de poderes

Desde la antigüedad, Aristóteles dividió en su *Política* las funciones del Estado en tres principales: la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial, atendiendo, más que nada, a un criterio de lógica división del trabajo.

Para el siglo XVII, John Locke, influido por turbulentos acontecimientos del Parlamento de la Corona Inglesa, escribió *Ensayo sobre el gobierno civil*, donde propuso la creación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Federativo, en el entendido que los dos últimos se encontrarían íntimamente arraigados, precisando que los Tribunales se encontrarían supeditados al Poder Ejecutivo.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-III, jueves 26 de noviembre de 2015

Por su parte, Montesquieu elaboró la clásica doctrina de la división de poderes, esto es, la división tripartita del poder: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, estableciendo como principal fin el equilibrio del ejercicio del poder y el control mutuo de los poderes constitucionalmente reconocidos, dictando la clásica regla de los pesos y contrapesos, es decir, el control y vigilancia entre ellos asegurando con esto, la libertad política de los hombres.

Todo Estado debe asegurar la libertad de los hombres, como base de un sistema que cumpla las leyes dictadas, en las que la libertad consista en poder hacer lo que se quiere y en no estar obligado a hacer lo que no se quiere, es decir, las leyes solo prohíben determinados actos.

Pero lo anterior, sólo es posible en los Estados en que la libertad política es determinante, y no se abusa del poder y los documentos fundamentales aseguran que un poder pueda frenar a otro poder.

El propio Montesquieu acepta que dicha teoría es modificable, y no es absoluta, expresándose así: “Me gustaría investigar cómo se distribuyen los tres poderes en los gobiernos moderados que conocemos y calcular, según eso, los grados de libertad de que cada uno puede disfrutar. Pero no siempre hay que agotar el tema de manera que no quede nada por hacer al lector. No se trata de hacer leer, sino de hacer pensar”.

Como en toda ciencia del derecho, las doctrinas y teorías deben evolucionar en torno a las necesidades sociales, Hans Kelsen se refirió en *Teoría general del derecho y del Estado* a la división de poderes como una distribución de competencias, que más que separar los poderes, evita que se concentre el poder en uno solo, esto es, se debe visualizar desde un plano protector de derechos y previsor de abuso del poder, pero sin caer en el extremo de considerarla inamovible, ya que si se persiste en tal conceptualización, la misma distribución de competencias se convertiría en una fuente generadora del abuso de poder.

Sobre la distribución de competencias, Hans Kelsen se expresó así:

La legalidad de la ejecución no solo debe ser asegurada por la separación de los poderes, sino que incluso es una consecuencia de ésta.

En esta tesitura, cada Estado soberano en la esfera de su competencia, hace la distinción y la colaboración de los poderes que lo componen. En el caso de México, el sistema de gobierno “presidencialista” se caracteriza por establecer una igualdad y un equilibrio más perfecto entre los Poderes de la Unión, es decir, que ninguno se encuentra subordinado a otro.

El artículo 49 constitucional vigente establece en el primer párrafo:

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La división de poderes es uno de los tantos principios propios de una república democrática como la nuestra, su importancia es tanta, que se conceptualiza como piedra angular que funda la doctrina filosófica de la Constitución Política.

En una revisión de la carta fundamental se aprecia que sus disposiciones concretas simplemente señalan las atribuciones designadas a cada una de las ramas en que se distribuye el poder público, articulándolas y distinguiéndolas concretamente; pretende que no haya invasión de atribuciones

reconocidas a un poder público ajeno al pueblo. Pero igualmente señala en ocasiones situaciones *político-jurídicas* en las cuales, simultánea o secuencialmente dos poderes pueden y deben intervenir, y en ocasiones hasta los tres poderes, con lo cual refuerza la aseveración relativa a que estamos en presencia de un fenómeno de *colaboración entre poderes y no de división*.

Lo anterior se reafirma con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en este criterio establecido desde la Quinta Época: Registro 28,2427, tesis aislada, instancia pleno, fuente Semanario Judicial de la Federación XIX, materia administrativa, página 97:

División de poderes

El principio de división de poderes no es absoluto y tiene numerosas excepciones, pues no siempre el Legislativo legisla, ni el Ejecutivo ejecuta, ni el Judicial juzga, sino que, cada uno de ellos, en su carácter de poderes emanados de la voluntad popular, ejecuta, autorizado por la Constitución, actos que corresponden a los otros; así, las autoridades agrarias y obreras que tienen facultades para decidir controversias entre los particulares, y, al atribuírselas la Constitución, estableció nuevas excepciones al principio de la división de poderes y dio caracteres judiciales innegables a los procedimientos administrativos agrario y obrero; consecuentemente, sus resoluciones tienen el carácter de irrevocables, pues de lo contrario, carecerían de la responsabilidad necesaria; y más sana teoría del derecho administrativo, extiende tal carácter de irrevocabilidad, hasta las resoluciones administrativas de carácter judicial, cuando por la revocación de ellas se afecten intereses de tercero.

Resulta evidente que la Constitución ha tenido diversas modificaciones a lo largo de su historia, el Poder Judicial no ha sido ajeno a tal fenómeno, precisamente la búsqueda histórica de distribución del poder en beneficio del particular ha llevado al máximo tribunal a circular por diversas formas de estructuración jurídico-políticas.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-III, jueves 26 de noviembre de
2015

Evolución histórica en la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Año	Artículo	Contenido
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824.	Sección Cuarta, De las atribuciones del presidente y restricciones de sus facultades artículo 110. Título Quinto, Del Poder Judicial de la Federación, artículos 124 y 126.	<p>Artículo 110. Las atribuciones del presidente son las que siguen:</p> <p>8. Nombrar la propuesta interna de la Corte Suprema de Justicia los Jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito.</p> <p>Artículo 124. La CSJ se compondrá de 11 ministros distribuidos en tres salas y un fiscal.</p> <p>Artículo 125. Para ser electo individuo de la CSJ se necesita estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de las legislaturas de los estados.</p> <p>Artículo 127. La elección de los individuos de la CSJ será en un mismo día por la Legislatura de los estados a mayoría absoluta de votos.</p> <p>Artículo 128. Concluidas las elecciones, cada legislatura remitirá al presidente del consejo de gobierno una lista certificada de los 12 individuos electos, con distinción del que lo haya sido para fiscal.</p>
Leyes Constitucionales, del 29 de diciembre de 1836 (Siete Leyes).	Ley Cuarta del Poder Ejecutivo artículo 17. Ley Quinta del Poder Judicial artículo 5 y artículo 6.	<p>Artículo 17. Son atribuciones del presidente de la República:</p> <p>22. Excitar a los ministros de justicia para la pronta administración de esta y darle todos los auxilios necesarios para la ejecución de sus sentencias y providencias judiciales.</p> <p>Artículo 5. La elección de los individuos de la CSJ, en las vacantes que hubiere en lo sucesivo será de la misma manera y en la propia forma que la del presidente de la república, que refiere al artículo 14.</p> <p>Artículo 6. Declarada la elección se expedirá en el propio día el decreto declaratorio, se publicará por el gobierno y se comunicará al tribunal y al interesado, para que este se presente a hacer el juramento y tomar posesión.</p>
Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857.	Sección II del poder Ejecutivo artículo 85 fracciones III. Sección III, del Poder Judicial artículos 93 y 94.	<p>Artículo 85. De las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:</p> <p>III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del congreso y en sus recesos la diputación permanente.</p> <p>Artículo 93. Para ser elegido individuo de la CSCJ se necesita: estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de los electores,</p>

		<p>ser mayor de 35 años y ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.</p> <p>Art. 94. Los individuos de la SCJ, al entrar a ejercer su cargo presentará juramento ante el congreso.</p>
<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917.</p>	<p>Capítulo III Del Poder Ejecutivo Artículo 89 fracción III, Capítulo IV del Poder Judicial, artículos 95 y 96.</p>	<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del senado.</p> <p>Artículo 95. Para ser elegido ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se necesita I. a V. ...</p> <p>Artículo 96 Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada legislatura de los estados, en la forma que disponga la Ley local respectiva. Si no se obtuviere la mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos</p>

Como vemos, el Poder Judicial federal ha transitado desde un departamento ejecutivo, hasta un poder constitucional.

El jurista Emilio Rabasa sustentó argumentos que hablaban sobre la independencia y autonomía del Poder Judicial, refiriéndose a la organización política de México, opinando que el Judicial no es un poder si se encontraba limitado únicamente a aplicar la ley y sometido a la voluntad política de otro poder, en cuanto al procedimiento de integración de sus miembros.

Esto es, un verdadero poder constitucional debe integrarse por voluntad y expresión autónoma independiente de sus miembros, lo anterior, derivado de que las funciones que realiza revisten como necesidad fundamental la imparcialidad.

Es una convicción del diputado suscrito salvaguardar la independencia del órgano judicial y, en consecuencia, dotarlo de las atribuciones necesarias para que administre justicia de forma imparcial y objetiva, manteniendo su organización en equilibrio con los demás poderes.

Tales convicciones no son nuevas y han sido una preocupación desde que se conformó el documento constitucional de 1917; es de admirarse las argumentaciones expresadas del Constituyente José M. Truchuelo:

La independencia del Poder Judicial estriba en desligarlo de todos los demás poderes. Si los demás poderes tienen su origen en la soberanía popular; si el Ejecutivo toma su origen en la voluntad nacional, en la elección directa de todos los ciudadanos; si el Poder Legislativo toma el

mismo origen en la voluntad directa de todos los ciudadanos; ¿por qué vamos a sujetar al Poder Judicial a los vaivenes, a los caprichos de la política y a la subordinación del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo, cuando precisamente debe tener su base, su piedra angular en la soberanía del pueblo y en la manifestación de la voluntad nacional? No hay absolutamente ninguna razón en nuestro derecho moderno, y más cuando aquí hemos aprobado el artículo 49, que consagra esa división de poderes, porque los tres vienen a integrar la soberanía nacional. No me parece conveniente hacer que esa soberanía nacional tenga un fundamento completamente mutilado, porque nada más el Ejecutivo y el Legislativo son los que, según el proyecto, se originan directamente en el pueblo, y el Poder Judicial, que es parte integrante de la soberanía nacional, no tiene el origen inmediato del pueblo. Por consiguiente, hasta en el derecho constitucional sería defectuoso decir que todos los poderes están basados en la soberanía nacional, porque el Poder Judicial, según el proyecto, según el dictamen de la comisión, no está basado en la voluntad del pueblo, que es la que constituye la expresión más augusta de la soberanía nacional. Ahora bien: ¿cómo hacemos para independizar a ese Poder Judicial de todos los demás poderes? Sencillamente aplicando el concepto técnico, aplicando el principio constitucional de que deben tener los tres poderes el mismo origen, puesto que los tres deben establecer el equilibrio armónico en la soberanía del pueblo. Naturalmente, señores, para que tenga ese origen, debemos buscar la manera más apropiada para que ese poder dimane del pueblo, para que pueda ejercitarse libremente.

Visto lo anterior, es evidente que el Poder Judicial debe encontrarse en una situación de plena independencia y autonomía, haciendo la anotación que dichos conceptos no deben ser confundidos como sinónimos, sino por el contrario, cada uno refleja un objetivo específico a cumplir y para ello se considera pertinente traerlos a cuenta para emitir una opinión debidamente razonada y suficientemente motivada.

Autonomía de los poderes constitucionales

El artículo 39 constitucional ordena:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Es claro que el primer poder, origen genético de cualquier otro, es el poder del pueblo, esto es, la voluntad popular como la única fuerza decisoria de la vida política y jurídica del Estado, que no admite otra voluntad, ya sea del interior o exterior.

Ahora bien, la soberanía, o poder del pueblo, tiene que ser plasmada en la Constitución y debidamente cumplida. Dicha soberanía tiene que ser cumplida o materializada. Por ello, el artículo 41 aclara:

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...

Ahora bien, hay una soberanía, la cual se ejerce por los Poderes de la Unión, los cuales son enunciados en el artículo 49:

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-III, jueves 26 de noviembre de 2015

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...

Dichos poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tienen atribuciones expresamente conferidas, y bajo las teorías de división de poderes y distribución de competencias exploradas con antelación, sirven mutuamente de contrapesos, bajo la principal premisa que actúan por mandato de la norma fundamental.

La fuerza jurídica de dichos poderes radica en que en lo individual actúan bajo mandato y existen otros dos poderes que detienen sus excesos en el ejercicio de sus atribuciones.

De forma esencial, deben tener autonomía, para regularse de forma interna, en virtud de que también el exceso de control mutuo, podría llevar al terreno de un excesivo control o dependencia hacia otro Poder, rompiéndose la naturaleza y fin de la división de poderes.

Autonomía e independencia del Poder Judicial

La independencia judicial se expresa en dos sentidos: externa e interna. La externa se refiere a las influencias provenientes de los otros poderes o particulares ajenos a los órganos judiciales, guarda una estrecha relación con el nombramiento, remoción, financiamiento, opinión pública, pero sobre todo al igual que la interna, depende de los valores y principios intrínsecos del juez o magistrado. Por su parte, la independencia interna se presenta en el seno de dichos órganos.

El juez y el magistrado tienen que ser soberanos en el ejercicio de su potestad. Cualquier interferencia de otro poder o de su superior anularía por completo la soberanía.

La independencia mira su relación con los otros poderes y debe descansar en tres presupuestos: 1. Que la organización administrativa del poder judicial (nombramientos –traslados, asensos, etcétera–) no sea determinadamente por los otros poderes; 2. Que este Poder (el Judicial) sea el que fije a su arbitrio la denotación de jueces y magistrados y administre el presupuesto de justicia (independencia económica); y 3. Que los jueces y magistrados no pueden desempeñar otros cargos simultáneamente y sucesivamente con los judiciales.

La autonomía propone que el juzgador realice sus labores autogobernándose, tanto en el que respecta a sus medios materiales como en sus medios personales sin más referencia que la propia ley.

Tales conceptos revisten vital importancia, en virtud de que la principal encomienda de nuestro más alto tribunal consiste en verificar el cumplimiento del principio de supremacía constitucional; es decir, la Suprema Corte de Justicia de la Nación verifica que ningún ente de gobierno se pretenda colocar por encima del documento fundamental que les da vida.

Las garantías de independencia y autonomía, son el supuesto necesario para una justicia imparcial, es un imperativo inaplazable, el mejorar el Poder Judicial para que sea garante moral, legitimado por el pueblo como autoridad última que confirma la legalidad.

Por ello, la preocupación del diputado que suscribe es en el sentido de que debe de ser fortalecida la independencia del Poder Judicial, a través de la mejora sobre los mecanismos de designación de ministros de la corte, que garanticen que los mismos no supediten su función a compromisos ajenos,

ya que hoy en día con el actual sistema de designación, se está en un riesgo latente de afectar la imparcialidad de las decisiones jurisdiccionales que emite.

Hay que recordar, que en el artículo 105 constitucional se establecen los procedimientos en los cuales el propio Poder Ejecutivo se convierte en ocasiones como parte, ya sea como *actor o demandado*, luego entonces se encarga de resolver litis entre los otros dos Poderes Constitucionales, existiendo la posibilidad de que sean cuestionadas las resoluciones en virtud de la existencia de un posible conflicto de intereses.

Como quedó demostrado, el sistema constitucional de división de poderes o distribución de competencias, son una labor constante de perfeccionamiento en cuanto a la distribución del ejercicio del poder, es por ello que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe ser vista como un punto intermedio entre la Constitución y los órganos de Estado creados para el ejercicio del poder; por tanto, su actuar imparcial debe ser protegido y resguardado por él mismo, y los otros dos poderes tienen la encomienda constitucional de cumplir con el mandato expresado en el artículo 17 constitucional en su párrafo sexto, que entre otros mandatos expresa: “Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”. Visto lo anterior, el Poder Judicial debe fortalecerse como un poder autónomo en el que no exista subordinación, ni se admita la intervención de agentes ajenos a la institución.

La principal función, impartir justicia, debe verse siempre libre de intromisiones ajenas, sea a nivel de otro poder de la Unión, de los gobiernos estatales, o de particulares que consideren ser factores de poder político o económico, el diputado suscrito considera que la reforma en cuanto a la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fortalecerá su autonomía e independencia.

Fundamento legal

Por lo expuesto, el suscrito, Alejandro Ojeda Anguiano, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura, en ejercicio de la facultad conferida en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 76 y 96 y se deroga la fracción XVIII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de designación de ministros

Único. Se **reforman** la fracción VIII del artículo 76 y los dos párrafos del artículo 96; y se **deroga** la fracción XVIII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 76. ...

I. a VII. ...

VIII. Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración **la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su**

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-III, jueves 26 de noviembre de
2015

presidente, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta **el ministro presidente**.

IX. a XIV. ...

Artículo 89. ...

I. a XVII. ...

XVIII. Se deroga.

XIX. y XX. ...

Artículo 96. Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, **el pleno de la misma** someterá una terna a la consideración del Senado, **la cual se integrará con las propuestas de candidatos que surjan de la judicatura y de las universidades autónomas; los candidatos deberán ser examinados por el pleno en materia de derechos humanos y materia constitucional.**

El Senado de la República, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante de entre la terna presentada por la Suprema Corte. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado de la República no resuelve dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Pleno de la Suprema Corte.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, **el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su presidente, someterá una nueva terna en los términos de los párrafos anteriores. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que en la mencionada terna designe el pleno de la Suprema Corte, como máximo órgano del Poder Judicial. En todo caso, deberá observarse que el pleno de la Suprema Corte de Justicia sea integrado con equidad de género.**

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 26 de noviembre de 2015.

Diputado Alejandro Ojeda Anguiano (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 69 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ROSA ALBA RAMÍREZ NACHIS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La suscrita, Rosa Alba Ramírez Nachis, diputada integrante 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 los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 65, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer el principio que el ejecutivo envíe su informe vía documento electrónico, conforme a lo siguiente:

Con respecto a la obligación que tiene el titular del Poder Ejecutivo federal de presentar por escrito su informe anual de actividades respecto al estado que guarda la administración pública del país, obligación que se establece en el artículo 69, Primer Párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que señala de forma textual lo siguiente:

“En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la República presentara un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país”.

Exposición de Motivos

I. El informe remitido a éste honorable Congreso de la Unión, con motivo del tercer Informe del gobierno federal, constó de 3 tomos de los cuales se imprimieron, según la referencia contenida en dichos textos con un tiraje de mil 500 juegos, lo que implicó que se utilizaron para efectos de la impresión del documento, un aproximado de un millón trescientos cincuenta y nueve mil hojas.

Aunado a lo anterior, según información de la empresa Paper Sheets, con fecha 1 de mayo de 2013, empresa que se encuentra certificada por el sistema de calidad ISO 14001:2008, mediante un estudio que elaboró, determinó que de un solo árbol se obtiene la cantidad de 12 mil 500 hojas de papel, por lo consiguiente se tuvieron que utilizar cuando menos la cantidad de 108 árboles para la impresión del Informe Anual.

Los números son alarmantes en materia ecológica y de medio ambiente, de conformidad con los estudios de diversas universidades, se estipula que el espacio de área idóneo de un árbol a su alrededor, debe ser, no menor de 5 metros cuadrados, es decir, un máximo de cuatrocientos arboles por hectárea, y que para la elaboración de una hoja de papel se requiere utilizar cuando menos 10 litros de agua, en ese contexto la impresión del tiraje del Informe Anual causa un impacto negativo en el medio ambiente.

En esta tesitura, pensando en que la tala de árboles es necesaria para la elaboración de papel conduce potencialmente a impactos negativos sobre el ecosistema y el medio ambiente en su conjunto, como por ejemplo cuando los árboles mueren de manera natural no hay pérdida neta de oxígeno en el ambiente, pero cuando se tala o se quema un bosque se pierde la mayor parte de oxígeno.

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-III, jueves 26 de noviembre de
2015**

Si bien es cierto que la tala de árboles a gran escala provoca deforestación y un impacto negativo al medio ambiente, toda vez que de forma violenta se realiza la transformación de un área de bosque en terrenos con poca o sin vegetación, por lo tanto, si continuamos con las acciones violentas en contra de la naturaleza como lo es la tala indiscriminada y sin control de los árboles, y como consecuencia se acelera el calentamiento global. Con ello, viene como consecuencia, la pérdida del hábitat natural de diversas especies animales, incluso algunas de ellas endémicas o en peligro de extinción como por ejemplo el jaguar.

Éste tipo de acciones en contra del medio ambiente, provoca afectaciones a nuestro ecosistema, ya que disminuye la biodiversidad de flora y fauna, incrementa la contaminación del aire, del agua, se generan inundaciones de zonas urbanas y rurales, motivo de la erosión en los predios, principalmente con efectos negativos en laderas.

II. La presente iniciativa tiene por objetivo plasmar estos principios y conceptos, donde el Informe que se entrega actualmente por escrito, sea a través de medios magnéticos, por lo que es necesario adecuar el párrafo primero del artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

México ha avanzado en muchos preceptos, sin embargo este que nos agobia, no se ha resuelto aún, se requiere dar un paso firme, para que los informes del titular del ejecutivo sean entregables a través de medios magnéticos, más que estamos en la era de la innovación, de la tecnología y de la carrera de la información y más, cuando los destinatarios del Informe contamos con las plataformas tecnológicas y los servidores de alta velocidad para recibir y procesar ese tamaño de información.

Asimismo no se está considerando el costo económico para el erario público que implica la impresión de los mil 500 ejemplares en que consta el tiraje de la impresión del Informe Anual de actividades del Titular del Poder Ejecutivo, aunado a los recursos humanos, vehículos, servicio de correspondencia y gasto corriente, que se requiere para toda la logística que conlleva la entrega de forma personal, de cada ejemplar del Informe.

En virtud de todo lo anterior manifestó. Que se ponga a su atenta consideración esta iniciativa, para que en vez de que el Informe Anual de Actividades del Titular del Poder Ejecutivo Federal se realice en la forma escrita, como se ha venido presentando año con año, ahora se realice de forma electrónica, por conducto de los medios electrónicos a nuestro alcance, considerando que el objetivo principal es el informar a la población el estado de la administración pública federal, además que esta forma, facilitará la entrega del mismo, tanto al Congreso de la Unión como a los demás receptores de dicho informe, ahorrándose el costo de la logística que ello implica.

Por lo expuesto, se somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto que reforma el artículo 69, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer el principio que el Ejecutivo envíe su informe vía documento electrónico

Artículo Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 69, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 69. ...

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-III, jueves 26 de noviembre de
2015**

Párrafo Primero , En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la República presentara un informe vía electrónica, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión contara con 90 días a partir de su publicación del presenten decreto, para reformar la legislación aplicable en cumplimiento de las presentes disposiciones.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de noviembre de 2015.

Diputada Rosalba Ramírez Nachis (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 50 Y 51 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OTNIEL GARCÍA NAVARRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; fracción I del numeral 1 del artículo 6 y el numeral 1 del artículo 77, ambos del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los párrafos segundo y tercero al artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considerando la siguiente

Exposición de Motivos

La doctrina constitucional contemporánea de forma implícita señala que tres son las principales funciones que desempeñan los legisladores federales durante su cargo: representar, legislar y controlar política y fiscalmente las actividades que desarrolla el Poder Ejecutivo y, en general, todas las instancias que conforman la administración pública federal.

Sin embargo, es un hecho que existe otro tipo de actividades que desempeñamos los legisladores y que no se encuentran expresamente contempladas en nuestra Constitución Política. Es el caso de la gestoría social que realizamos ante distintas instancias gubernamentales en beneficio de nuestros representados.

Por mandato del artículo 51 constitucional, a los diputados nos corresponde representar los intereses de la Nación en su conjunto y no sólo los de los electores de nuestro distrito electoral o circunscripción electoral plurinominal; mientras que a los senadores —por cuestiones históricas que explican el surgimiento del Pacto Federal— corresponde velar por el interés de la entidad a la que representan en el proceso de la toma de decisiones.

Tanto diputados como senadores legislamos en las materias que contempla el artículo 73 constitucional de forma concurrente, es decir, como cámara de origen o revisora indistintamente; o bien, de forma exclusiva como podría ser el caso de la aprobación de los tratados internacionales que suscribe el Presidente de la República con naciones extranjeras u organismos internacionales, que es una facultad que sólo ejercen los integrantes del Senado, o los temas relacionados con empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas, que primero deben ser discutidos en la Cámara de Diputados.

En cuanto al control político y fiscal que por mandato constitucional ejercemos los legisladores sobre el Ejecutivo federal, cabe señalar que éste se expresa a través de diversos mecanismos, como lo son el análisis del informe de gobierno, las preguntas parlamentarias y la solicitud de comparecencias de los titulares de los distintos órganos e instituciones de la administración pública federal, así como la instalación de comisiones de investigación conforme lo dispuesto en el artículo 93 constitucional.

Sin embargo, como hemos advertido, en los hechos las actividades de un legislador van más allá de representar, legislar y controlar al Poder Ejecutivo. Y aunque ninguna disposición constitucional señala que los congresistas tienen la obligación implícita de ser gestores sociales, buena parte de los

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4416-VI, martes 1 de diciembre de 2015

diputados y senadores de todos los partidos políticos realizamos distintas diligencias y labores para dar solución a las necesidades particulares de la población a la que representamos.

Los legisladores acudimos reiteradamente al lugar al que representamos y contamos con oficinas a las que toda la población puede acudir, con el fin de auxiliarles en la satisfacción de aquellas necesidades que se les presentan más urgentes y que se encuentran fuera de nuestro ámbito directo de competencia. Es cierto que su solución no dependerá directamente de nosotros, pero eso no obsta a que no hagamos todo lo posible por acudir ante las autoridades competentes para que atiendan sus demandas.

En Durango, conscientes de esa situación y a propósito del más reciente proceso reformador que impulsó el gobernador Jorge Herrera Caldera, que nos posiciona como la entidad federativa con la Constitución Local más avanzada y progresista del país, se estableció en la Ley Orgánica del Congreso del Estado la obligación de los legisladores locales de “ser gestores de la solución de los problemas que afecten a los habitantes de sus distritos o a sus representaciones proporcionales minoritarias”.

A decir verdad, la gestoría social es una función legislativa que se contempla no sólo en la Constitución duranguense. El artículo 32 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, cuando se refiere al informe anual que los diputados locales deben presentar para hacer patentes sus actividades realizadas, señala que dicho documento deberá contener sus funciones legislativas, de control, de preservación y de gestoría, lo que es replicado en otras legislaciones locales como la de Aguascalientes, en donde existen Comités relacionados con dicha actividad, en tal caso recibe el nombre de Comité de Gestoría y Quejas.

De hecho, no debemos perder de vista que el marco jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos contempla algunos órganos relacionados con las actividades de gestoría realizadas por los legisladores.

El artículo 46 de la Ley Orgánica del Congreso, por ejemplo, ordena la formación de un Comité de Información, Gestoría y Quejas que se aboque al conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos. También el Reglamento de la Cámara de Diputados señala expresamente la función de gestión propia de los legisladores: en su artículo 8, al tratar el asunto del conflicto de intereses, señala que es una obligación de los diputados “excusarse de participar en la promoción, gestión, recomendación y discusión” de los asuntos en los que pueda tener algún tipo de interés; en el diverso 133 señala que una clase de petición es la de gestión, y la entiende como aquella que solicita un trámite o mediación ante otra instancia; además su artículo 79 señala que las solicitudes de gestión deberán exponerse directamente ante el Comité de Información, Gestoría y Quejas mencionado líneas arriba. Sin perder de vista que contamos con un fondo que nos permite contar con los recursos necesarios para desarrollar esas actividades.

Inclusive, dicha función se encuentra tan arraigada en la mente de la ciudadanía como propia de los legisladores, que ha sido utilizada como mecanismo fraudulento por gente abusiva. Como ejemplo, el hecho denunciado dentro de un Congreso local en el sentido que personas que aduciendo falsamente pertenecer al Poder Legislativo, cobraban a ciudadanos por realizar trámites gratuitos ante diversas instancias gubernamentales.

Al elevarse como norma constitucional la gestoría social, cumpliríamos también con uno de los argumentos que se esgrimieron en 1977 al discutirse la Reforma Política de aquél año, cuando se

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4416-VI, martes 1 de diciembre de 2015

buscó establecer que el representante popular, independientemente de su método de elección, “debe ser legislador y gestor. Debe actuar entregando su esfuerzo a la Nación, sin olvidar los intereses del Distrito donde fue electo”.

Quien tome en cuenta todo este cúmulo de antecedentes, podrá fácilmente darse cuenta de que se torna necesario establecer expresamente en la Constitución como una función, pero también una obligación la gestoría social en sus respectivos distritos o entidades, por las razones que mencionaré a continuación:

1. En un sistema positivista como el nuestro, en el que sólo puede forzarse al cumplimiento de lo que expresamente dispone la ley, resulta imprescindible que la ciudadanía tenga conocimiento de que diputados y senadores tienen esa atribución para que se acerquen a ellos y en caso de no recibir auxilio de su parte, se los demanden.
2. Especificar que dicha facultad sólo puede ser realizada por los legisladores o quien acredite estar a su servicio, identificándose previa y debidamente, de manera totalmente gratuita.
3. Implica un acercamiento con la ciudadanía muchísimo más cercano del que podría presentarse con el uso de las redes sociales. Si algún legislador se encontrara buscando la manera de tener un vínculo más estrecho con la ciudadanía, esta función representaría una enorme oportunidad, ya que además lo obligaría a realizar propuestas serias y viables de campaña y no sólo promesas y aspiraciones.

Ahora bien, la misma función de gestoría social puede ser desempeñada sin problema alguno por los Senadores de la República, si se toma en cuenta que su posición social y el encargo que ostentan les facilita hablar en favor de los habitantes de su entidad y resolver ejecutivamente los problemas que les aquejan. Es cierto que sus atribuciones son ejercidas en nombre y representación de sus respectivas entidades federativas, pero también lo es que son electos por el voto de los ciudadanos y que su fin último también está orientado a lograr el bienestar popular, por lo cual nada impide que se erijan como una segunda instancia a la cual pueda acudir toda aquella persona que requiera auxilio en algún trámite administrativo o la prestación particular de un servicio público.

No obstante, a fin de dejar clara la diferencia en cuanto a que el trabajo desempeñado por diputados y senadores deriva de entes distintos, como una garantía del pacto federal que radica en una representación equilibrada entre quienes integramos al pueblo mexicano y las entidades federativas, es que se propone transferir la parte relativa a que la representación de la nación es ejercida por los diputados al artículo 50, de manera que nos permita hacer patente el diverso origen de la representación de ambas cámaras.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración del pleno cameral, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se adicionan los párrafos segundo y tercero al artículo 50 y se reforma el artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4416-VI, martes 1 de diciembre de
2015**

Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. **Los primeros representarán a la Nación y los últimos a cada una de las entidades federativas.**

Los legisladores federales cumplen con las funciones de representación; de control del ejercicio de la administración pública federal; de gestoría social, y las de carácter legislativo, previstas en esta Constitución.

Durante los periodos de receso del Congreso, los legisladores tienen la obligación de recorrer los distritos o entidades donde fueron electos para cumplir con sus actividades de gestoría. Para integrar la Comisión Permanente los legisladores electos estarán exceptuados de cumplir con esta obligación.

Artículo 51. Los diputados serán electos en su totalidad cada tres años: por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

Transitorios

Único. Las presentes disposiciones entrarán en vigor al día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a los 27 días del mes de noviembre de 2015.

Diputado Otniel García Navarro (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Los suscritos, integrantes de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de salarios mínimos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Históricamente el salario ha representado un componente fundamental del desarrollo económico y del bienestar social. Es el único medio con el que cuentan millones de mexicanos para cubrir sus necesidades básicas y para aspirar a mejorar sus condiciones de vida.

La primera vez que se abordó el tema del salario mínimo en México, fue en 1906 dentro del programa del Partido Liberal Mexicano, organización que en ese entonces era presidida por Ricardo Flores Magón; el documento proponía un ingreso mínimo que garantizara vida digna y decorosa a todos los trabajadores del país e incluso los tasó en un peso plata, es decir, una onza de plata que sería equivalente a 400 pesos actuales.

Lo anterior nos refiere con claridad al espíritu que se retomó para el texto constitucional de 1917, la preocupación activa por mejorar el nivel de vida marcado por el poder adquisitivo real del salario; fue en ese mismo constituyente donde frente a la trascendencia de esta incorporación de derechos se estableció en el artículo 123, apartado A, fracción VI:

“Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.”

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el salario mínimo es la suma mínima que deberá pagarse al trabajador, que no puede ser disminuida, ni por acuerdo individual ni colectivo, que está garantizada por la ley y puede fijarse para cubrir las necesidades mínimas del trabajador y de su familia, teniendo en consideración las condiciones económicas y sociales de los países¹.

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

Otras normas internacionales han dimensionado este derecho, más allá del terreno laboral: La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), artículo 23, numeral 3; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), artículo XIV, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) que reconoce también en su artículo 7, el

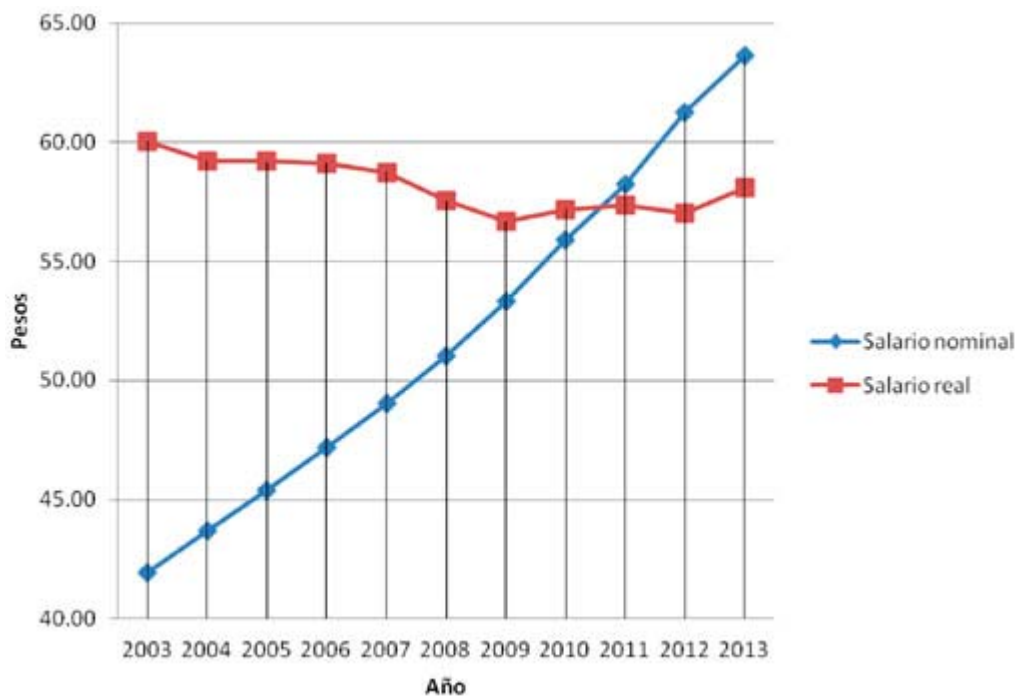
Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-IX, jueves 3 de diciembre de 2015

derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. Como otros, el derecho a un salario mínimo suficiente es un derecho humano.

Sin embargo, sabemos que en México, el salario mínimo nunca ha cubierto sus propósitos constitucionales, hemos visto la pérdida que año con año ha sufrido el poder adquisitivo de los salarios. Esto ha orillado a millones de trabajadores a buscar una forma de resarcir el quebranto. A partir de entonces han aumentado las jornadas dobles de trabajo, ha aumentado la informalidad y sin duda ha disminuido el nivel de vida de la población.

Desde hace 30 años el crecimiento inflacionario ha sido más elevado que el aumento salarial; tan sólo para 2013 el salario se elevó 3.9 por ciento esperando una inflación anual de 4.65 por ciento. Según cifras del Consejo Nacional de Evaluación (Coneval), desde marzo de 2005 hasta abril de 2013, la canasta básica ha aumentado 70.5 por ciento en la zona urbana, pasando de 711.46 a mil 179 pesos. El salario mínimo por su parte sólo aumentó 38.37 por ciento, pasando de 46.80 en 2005 a 64.76 pesos en 2013.

La gráfica siguiente muestra el comparativo del salario nominal (cantidad de dinero que recibes por realizar un trabajo determinado) y el salario real (poder de compra del salario nominal: cantidad de bienes y servicios que puedes adquirir).



Es evidente la declinación y el desfase entre el aumento del salario mínimo y el poder adquisitivo.

Según investigación del Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) de la UNAM de 1987 a la fecha, el precio de la canasta alimentaria recomendable (CAR) registra un incremento acumulado de 4,773 por ciento, mientras el salario creció 940 por ciento, lo que significa que los alimentos han aumentado en una proporción de 4 a 1, en comparación con el incremento a los salarios mínimos+ 2 .

CUADRO N°1. Precio de la canasta alimenticia recomendable (CAR) y poder adquisitivo del salario mínimo diario en México. 1987-2014.							
<small>cam.economia.unam.mx Centro de Análisis Multidisciplinario</small>							
Fecha	Salario Mínimo en la zona geográfica "A" (pesos)	Incremento oficial al salario mínimo nominal diario (% acumulado)	Precio diario de la CAR (pesos)	Incremento porcentual acumulado del precio de la CAR	Porcentaje de la CAR que se puede adquirir con un Salario Mínimo	Índice del salario real 1987=100 porcentaje	Poder adquisitivo acumulado 1987-2014 %
1987-Dic-16	6.47	--	3.95	0.00	163.80	100.00	0.00
2006-Dic-01	48.67	652.24	80.83	1,946.32	60.21	36.75	-63.25
2014-Abril-12*	67.29	940.03	184.96	4,582.53	36.38	22.21	-77.79
2014-Agosto-18	67.29	940.03	192.52	4,773.00	34.95	21.34	-78.66

*Salario mínimo vigente a partir del 1 enero del 2014.
Fuente: CONASAMI. Canasta Alimenticia Recomendable CAR. Centro de Análisis Multidisciplinario CAR-UNAM. Mayo-2014.
Elaborado por el Centro de Análisis Multidisciplinario CAM-UNAM. Mayo 2014.

De acuerdo con la investigación del CAM, el incremento al salario mínimo promulgado por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami) a principios de año, son rebasados por la inflación en los primeros cuatro meses, por lo que el resto se acumula a la pérdida histórica de poder adquisitivo. Esta misma situación se ha repetido cada año desde al menos 1987 en que el salario presentó aumentos nominales menores al de los precios de los alimentos por lo que la pérdida acumulada del poder adquisitivo es ahora de 78.66 por ciento.

Podemos también observar en la siguiente gráfica que la mayoría de los trabajadores asalariados reciben solamente de uno a tres salarios mínimos:

PEA POR NIVEL DE INGRESOS ¹	
No recibe Ingresos	3'635,001
Hasta 1 salario mínimo	6'462,570
De más de 1 a 3 salarios mínimos	11'993,650
De más de 3 a 5 salarios mínimos	11'099,611
Más de 5 salarios mínimos	7'351,432
No especificado	3'391,526
TOTAL	49'305,839

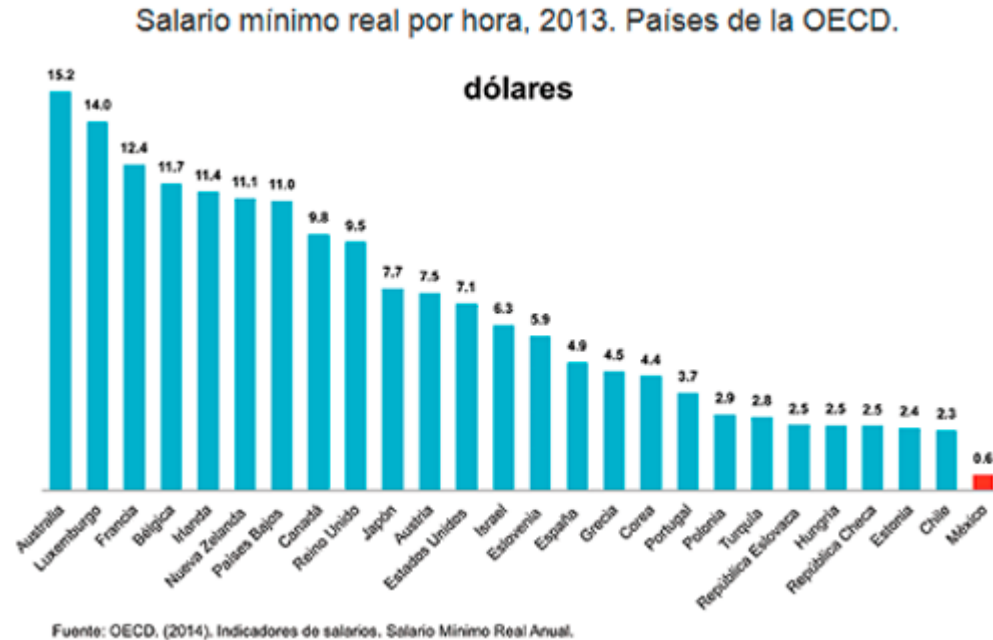
Es evidente además que el tema tiene que ver con la formalización del trabajo. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), los resultados de su Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) indican que en el primer trimestre de 2015, todas las modalidades de empleo informal sumaron 28.7 millones de personas y representó 57.6 por ciento de la población ocupada.

El salario mínimo en México resulta un caso atípico en el contexto global. Según la Comisión Económica para América Latina (Cepal), otras economías similares a la nuestra como Argentina, Brasil, Chile y Colombia, elevaron sus salarios base de 2002 a 2011, superando entre dos y tres veces el nivel de subsistencia. En ningún caso, la recuperación salarial condujo a una situación de inflación o desempleo; al contrario, la igualdad del ingreso mejoró significativamente y, aunada a otras políticas redistributivas y de fomento económico, permitió elevar el bienestar de las personas.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-IX, jueves 3 de diciembre de 2015

Según Cepal, el fortalecimiento del salario mínimo ha contribuido al descenso en la desigualdad del ingreso en Argentina, Brasil y Uruguay; esto ha tenido lugar conjuntamente con crecimiento del empleo y procesos de formalización laboral⁵.

También la Cepal nos detalla que México es el único país de América Latina en que la pobreza aumentó y en donde el salario real mantiene a los trabajadores en un estado permanente de pobreza y no alcanza para cubrir las necesidades básicas de la persona. En Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), el salario mexicano es dos veces menor que el salario mínimo en Brasil, El Salvador, Perú, Honduras, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.



El Informe de medición de pobreza en México de 2014 del Coneval, estima el número de mexicanos en pobreza en 55 millones 341 mil 600 y de ellos, 11 millones 442 mil 300 en pobreza extrema.

Datos duros como los anteriores, basados en cifras oficiales son contundentes. Enfrentar esta realidad es un asunto de decisión política para construir acuerdos y atender con urgencia y pertinencia. De nada sirven las reformas si no se traducen en medidas que ayuden a poner un piso más parejo y combatir la desigualdad; se necesita tomar decisiones y entrar al fondo del debate. Se necesita alcanzar un acuerdo nacional.

El incremento de los salarios sólo es sostenible mediante el incremento de la productividad, pero la caída estrepitosa de los salarios no es producto de la caída en la productividad sino de políticas específicas. Ya se ha mencionado que la recuperación de los salarios en América Latina no ha dado como resultado ninguna de estas tendencias negativas. Tampoco se puede ligar la productividad al salario: ésta no ha caído setenta por ciento como el salario y aunque ha habido incrementos magros en la economía, esto no ha servido para mejorar el ingreso de los trabajadores.

De acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Cepal la productividad laboral de México tiene un crecimiento modesto durante los últimos 15 años que, sin embargo, es de las más altas en América Latina y contrasta con el salario mínimo más bajo. La

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-IX, jueves 3 de diciembre de 2015

productividad laboral de nuestro país se compara con la de Chile, por ejemplo, pero el salario mínimo sólo es comparable con Nicaragua y Bolivia. Un ejemplo es el caso chileno, donde en 2013 su productividad suma 20 mil dólares y su salario mínimo es de 366 dólares, mientras que México, con una productividad similar tiene un salario mínimo de 120 dólares.

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

Ligado a la productividad de las empresas, tenemos el reparto de utilidades, como derecho constitucional de los trabajadores a participar en las ganancias que obtiene una empresa o patrón por la actividad productiva o los servicios que ofrece en el mercado de acuerdo a su declaración fiscal. Actualmente 10 por ciento de estas ganancias por obligación tiene que ir a los trabajadores, derecho plasmado en la Ley Federal del Trabajo (LFT) artículo 117 y 523, fracción VIII. Aquí también los datos duros no favorecen a los trabajadores.

De 33.5 millones de trabajadores subordinados y remunerados que hubo en 2014, 5.44 millones, es decir, 16.2 por ciento, reportó haber recibido la totalidad de las prestaciones que la ley obliga a los patrones, es decir, el pago de aguinaldo, vacaciones y reparto de utilidades, por parte de la empresa, según muestra la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, cuarto trimestre 2014).

El reparto de utilidades se ha convertido en una práctica de simulación y fraude; es un derecho que prácticamente está en extinción en diversos sectores del país, como el comercio y servicios, donde tiendas de autoservicio, departamentales y de conveniencia, prácticamente han nulificado esta prestación. En tanto, en el sector manufacturero ha descendido al mínimo el número de trabajadores que reciben este reparto, así como el monto del mismo.

De diciembre de 2012 al mismo mes de 2013, al menos 2 mil 500 empresas del país modificaron su esquema de contratación, afectando el reparto de utilidades de cerca de cuatro millones de trabajadores asalariados, según un estudio sobre la situación laboral de los mexicanos realizado por el Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, como consecuencia de la reforma laboral que entró en vigor en diciembre de 2013, entre los que destaca otorgar contratos por tiempo determinado, temporada y capacitación inicial.

La regulación de este derecho tiene muchos huecos, que algunos patrones aprovechan para tratar de evitar el pago de utilidades. Muchos contratan a sus trabajadores por honorarios, para no tener que darles prestaciones; otros, como empresas más grandes y sofisticadas, crean subsidiarias de servicio cuyo único fin es administrar la nómina. Dichas empresas no perciben utilidades.

Algunos optan por contratar su personal utilizando los servicios de una empresa outsourcing de recursos humanos. En este caso, el trabajador tiene derecho a una parte de las utilidades de la empresa outsourcing, pero no de las generadas por aquella en donde está trabajando.

Finalmente, como son utilidades “fiscales”, en ciertas industrias hay mecanismos legales a través de los cuales se puede evitar o disminuir al máximo dicha utilidad, por ejemplo, haciendo inversiones en capital de trabajo o ciertas provisiones contables para ello.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-IX, jueves 3 de diciembre de 2015

Se calcula que dos tercios de los empleadores retienen estos recursos, negándose a entregarlos a los trabajadores que establece la ley. Se trata de miles de millones de pesos que no llegan al bolsillo de los trabajadores: una parte suele repartirse bajo la modalidad de bonos a los altos ejecutivos, otra se suma a los dividendos que se entregan a los accionistas. En el caso de las empresas trasnacionales regresan junto con el resto de las utilidades a la matriz.

El instrumento más común que se usa hoy es la tercerización u outsourcing y en especial las llamadas empresas de servicios que subcontratan a la totalidad del personal, a pesar de estar prohibido por la LFT. Las llamadas empresas de servicio son un invento de despachos de abogados con la principal finalidad de omitir el pago del reparto de utilidades, afectando también al fisco y a las instituciones de seguridad social.

Así, los trabajadores no son reconocidos como asalariados de la empresa real, sino de la ficticia, y si las utilidades se generan en la primera, en la segunda no hay prácticamente nada para repartir.

El más reciente estudio del CAM sobre cumplimiento de la LFT señala que se ha incrementado por arriba de 60 por ciento el número de asalariados que no recibe nada de utilidades, además de que hay un 15 por ciento que no recibe lo correcto.

De esta forma, está quedando como una prestación simbólica el pago de utilidades en México, ya que no es relevante: en promedio, sólo tres de cada 10 trabajadores lo reciben y, en su mayor parte, es solo por trámite y tiene relevancia nula en sus ingresos; este es otro problema que queremos abordar también con esta iniciativa.

Actualmente la institución que se ocupa de fijar los salarios mínimos es la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami), integrada de manera tripartita por el gobierno, los patrones y los trabajadores; la pluralidad en la integración de la comisión pareciera justa y funcional, pero la realidad y los resultados en el incremento del salario demuestran lo contrario, según lo hemos demostrado anteriormente.

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

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

La fijación del salario no ha obedecido a cuestiones de necesidad o de estudio de las necesidades de la clase trabajadora para acceder a un salario suficiente. La práctica hasta ahora vigente ha sido atar el aumento salarial, con la inflación pronosticada por el gobierno; lo que en todas las ocasiones resulta menor a la inflación observada. Por estas razones, la determinación de los salarios mínimos no ha tenido fundamentos legales ni técnicos; ha sido una política discrecional, vertical y autoritaria.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-IX, jueves 3 de diciembre de 2015

La Conasami ha tomado la vía del capitalismo excluyente, pues el deterioro de los ingresos de los trabajadores determina a su vez la reducción del mercado interno, en tanto en el modelo económico vigente los ejes del crecimiento se encuentran en las exportaciones y la inversión extranjera. El gobierno definió a los bajos salarios como un atractivo más para atraer la inversión extranjera, que mejor que mano de obra calificada a salarios de hambre, lo que a su vez genera una falsa y endeble competitividad internacional.

El tripartismo con que fue diseñada esta comisión favorece al Ejecutivo, legitimando la política de contención salarial: la representación de los trabajadores, ostentada por el sindicalismo oficial puede avalar o no los incrementos, pero eso es intrascendente en tanto los patrones y el gobierno mantienen el dominio de dos de los tres sectores convocados en la comisión. Con ausencia de libertad y democracia sindicales en una comisión tripartita como lo es la Conasami, en realidad el gobierno define los salarios mínimos mediante decisiones verticales del presidente de la República. O sea, los salarios se fijan desde hace décadas por decreto.

Lo anterior hace que la Conasami no tenga razón de existir ya que definir los salarios mínimos, que es su más importante función, está delegada al Consejo de Representantes quien está dirigido por el presidente de la comisión y éste es nombrado por el presidente de la República (artículo 551 de la LFT). Es pues el titular del Ejecutivo, quien en realidad define los salarios mínimos.

De acuerdo a la Cuenta de Hacienda Pública Federal, en 2015, la Conasami tuvo un presupuesto autorizado de 42 millones 766 mil 547 pesos. El principal capítulo de gasto de la Conasami es el de servicios personales por 31 millones 959 mil 944 (84.68 por ciento del total) y 10 millones 750 mil 003 pesos de gastos de operación. Podemos encontrar en el mismo presupuesto que 29 millones 436 mil 741 pesos del presupuesto son etiquetados en estudios económicos para determinar el incremento al salario.

Hay que recordar que en los pasados 15 años, sin considerar estudio alguno, el incremento al salario mínimo se fija de acuerdo con la inflación prevista para el año siguiente, como ya se dijo, muy por debajo de la inflación real. El promedio de incremento salarial en estos últimos años es de 2 pesos diarios, o sea 730 pesos de aumento anual.

Además de la comprobada ineficiencia de la Conasami, la presidencia ha sido ocupada los últimos 22 años por Basilio González Núñez, quien en 2015 completará percepciones anuales por 2 millones 826 mil 109 pesos, o sea 94 mil 204 pesos mensuales, muy por arriba de los 2 mil 13 pesos que gana un trabajador en México.

Esto pues, parece una burla, cuando para fijar los salarios mínimos la comisión tripartita sólo ha requerido el índice de inflación programable, según las instrucciones del titular del Ejecutivo. Con esto se comprueba que los 42 millones 766 mil 547 pesos destinados a este organismo no tienen razón de ser. Por eso, en esta iniciativa se plantea la desaparición de la Conasami.

Las consecuencias de estos salarios tan bajos, han sido el crecimiento del sector informal en más del 50 por ciento de la población económicamente activa (PEA), la pérdida del poder adquisitivo del mismo, la migración forzosa hacia Estados Unidos de América, con pérdida de vidas por la política anti migratoria de ese país, el crecimiento de la delincuencia organizada en diferentes modalidades, la falta de oportunidades a mejores niveles de vida entre las familias y la más importante: el crecimiento de la población en pobreza y pobreza extrema.

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-IX, jueves 3 de diciembre de
2015**

Es por esto, que el Congreso debe generar condiciones para un gran acuerdo nacional político, económico y social, con empresarios y trabajadores a fin de crear condiciones que lleven a la recuperación salarial. La labor en estos momentos es detener la caída salarial y su estancamiento, comenzando su recuperación de forma gradual pero sostenida, garantizando a los trabajadores los derechos adquiridos como lo es el reparto de utilidades justo. Esta es una reforma imprescindible, urgente y absolutamente pertinente para establecer nuevas estructuras de igualdad y equidad en el país.

En la presente iniciativa se propone la creación del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, como un organismo constitucional autónomo, dotado de autonomía técnica, dedicado de una forma profesional a analizar los diversos factores que intervienen en la determinación de un salario constitucional, como pueden ser la inflación, el precio de la canasta básica, las líneas de pobreza determinadas por Coneval, la productividad, el crecimiento económico, la generación del empleo y cualquier otro factor que incida en el costo de la vida que debe enfrentar el trabajador para acceder a un salario suficiente, de acuerdo a la definición constitucional. Dentro de sus funciones también tendrá que fijar el porcentaje adecuado a repartir de las utilidades de las empresas, así como revisar las bases normativas para fijar las excepciones de empresas sin obligación de repartir utilidades.

Desde Morena proponemos esta iniciativa constitucional para que pueda haber una verdadera recuperación, estable y sostenida del salario mínimo en cuanto a su poder adquisitivo, para así compensar verdaderamente a los trabajadores por su fuerza laboral aportada en la productividad, con el reparto de utilidades a que tienen derecho, para que sus condiciones laborales sean mucho más dignas y justas.

Iniciar hoy una política salarial que nos ayude a recuperar el poder adquisitivo del salario y mejorar los ingresos de los trabajadores especialmente de los que menos ganan, es una deuda que tenemos pendiente con ellos desde hace 30 años.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

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

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

Artículo 123 . . .

...

A. ...

I. a V. ...

VI. Los salarios mínimos se fijarán en forma anual y podrán revisarse e incrementarse en cualquier momento en el curso de su vigencia con justificación fundamentada y de conformidad con la ley, a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos,

Productividad y Reparto de Utilidades, que será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, facultado para realizar los estudios y diagnósticos en el nivel nacional necesarios para la determinación de los salarios mínimos, así como las bases normativas aplicables al reparto de utilidades entre patrones y trabajadores.

El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades estará integrado por un presidente y cuatro consejeros, que serán ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en el sector académico y profesional, con experiencia mínima de diez años en materia laboral y que no pertenezcan a algún partido político o hayan sido candidatos a ocupar un cargo de elección popular. Serán nombrados por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios.

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

VII. a VIII. ...

IX. ...

a) El Instituto Nacional de Salarios Mínimos Productividad y Reparto de Utilidades determinará el porcentaje de utilidades que deba repartirse anualmente entre los trabajadores.

b) El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración las excepciones de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación en un número determinado y limitado de años para fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesidad de reinversión de capitales.

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

d) y e)...

X. a XXXI. ...

B. ...

Transitorios

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

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-IX, jueves 3 de diciembre de 2015

Segundo. El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades deberá integrarse dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto. Para dicho efecto, se deberán elegir dos consejeros por un periodo de dos años, dos por un periodo de tres años y uno por un periodo de cuatro años, que será su presidente.

Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir en un plazo no mayor a ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor del presente decreto las reformas que correspondan a los ordenamientos necesarios para la implementación del presente decreto, en materia del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades.

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

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

Séptimo. En tanto no se cree el Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades establecido en el artículo 123 constitucional, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos continuará ejerciendo sus funciones.

Octavo. Los trabajadores de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos pasarán a formar parte del Instituto de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, respetándoles su antigüedad y derechos laborales adquiridos.

Notas

1. <http://www.ilo.org/inform/online-information-resources/research-guides/minimum-wages/lang-es/index.htm>
2. cam.economia.unam.mx/el-salario-minimo-en-mexico-de-la-pobreza-la-miseria-perdida-del-78-66-del-poder-adquisitivo-del-salario-reporte-de-investigacion-117/agto.2014
3. Inegi primer trimestre de 2014.
4. Inegi-ENOE Encuesta del primer trimestre de 2015.
5. <http://mexico.cnn.com/mundo/2013/12/05/mexico-el-unico-de-america-latin-a-en-el-que-aumento>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de diciembre de 2015.

Diputados: Norma Rocío Nahle García, Mario Ariel Juárez Rodríguez, Vidal Llerenas Morales (rúbricas).

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41 DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 51 DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL JESÚS CLOUTHIER CARRILLO

Manuel Jesús Clouthier Carrillo, en mi carácter de ciudadano mexicano y con el de diputado federal en esta LXIII Legislatura; con fundamento en los artículos 1o., 35, fracción II, y 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en términos de lo dispuesto en los artículos 6o., fracción I, 71, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta la siguiente iniciativa con proyecto de decreto de reforma constitucional y legal en materia electoral federal.

I. Exposición de Motivos

La actual situación económica, política y social por la que atraviesa la región y nuestro país demanda urgentemente de parte de la sociedad la austeridad de los gobernantes de nuestro país y de su clase política. La sociedad nos percibe lejanos ante las necesidades de la población al ubicarnos en medio de privilegios y canonjías derivadas de la incesante corrupción, abuso del poder y tráfico de influencias en los últimos tiempos.

No hace falta expedir más leyes y reglamentos, eso sobra. Lo que ha hecho y sigue haciendo falta es voluntad política para aplicar la ley.

Ante ello, y sí la sociedad en general vive a diario en un ambiente de restricción y austeridad en el gasto, y los gobiernos por fin han comenzado a comprender que deben conducirse con eficacia y eficiencia en el manejo del mismo, toca también que los partidos políticos nacionales pongan el ejemplo y se comprometan a que sus prerrogativas no aumenten año con año y en cada proceso electoral, sino que las mismas, y específicamente las destinadas a su gasto burocrático ya no sea en base a los millones de ciudadanos integrantes del padrón electoral, sino directamente proporcional al número de votos emitidos en la elección federal anterior.

Lo anterior es debido a que si los partidos políticos “tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática” como se los ordena el artículo 41 constitucional, fracción I, resulta evidente que no están cumpliendo con dicha encomienda como se desprende de los bajos porcentajes de participación ciudadana en los últimos procesos electorales. Por ejemplo, en el último proceso electoral federal para renovar la Cámara de Diputados, solo voto el 47 por ciento del listado nominal nacional. Así también, se registraron porcentajes de participación ciudadana muy bajos en las entidades de Baja California (29.5 por ciento), Chihuahua (32.25 por ciento), Aguascalientes (36.3 por ciento) y Sinaloa (37 por ciento), por citar algunos. De ese tamaño es el problema y el reto que tenemos frente a nosotros.

Hoy, muchas de las luchas políticas que se viven a lo largo del país dentro de los partidos, ya no es por ganar elecciones sino por controlar política y económicamente a través de la nómina interna al partido político en el orden correspondiente. Literalmente hemos tolerado que se enquisten burocracias partidistas y no entidades de interés público que en verdad contribuyan con sus acciones a la vida democrática y a la participación y acceso de los ciudadanos a la vida pública de su país.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-IX, jueves 3 de diciembre de 2015

El rol del dinero público y privado en la política es un debate interminable y con distintos ángulos. Se agudiza lo anterior en un país como el nuestro con incipiente vocación democrática así como en transparencia y rendición de cuentas.

¿Cuánto y hasta cuándo debe subsidiar una sociedad a los partidos políticos cuando estos no están cumpliendo a cabalidad el fin para el que fueron creados y reconocidos a nivel constitucional y que la sociedad no se siente representada por ellos?

La transición política mexicana se ha prolongado demasiado y es tiempo de comenzar a concluirla para así dar paso a su consolidación. Lo anterior no será posible en la medida que la clase política y gobernante continué enviando mensajes distintos y siga sin poner el ejemplo y comprometerse en representar realmente el sentir del ciudadano y en lo que le ordena la Constitución.

La presente iniciativa tiene como único y firme propósito elevar la calidad de nuestro sistema político y democrático en aras de elevar la participación ciudadana en los asuntos públicos de su país. El hecho de vincular el financiamiento a los partidos políticos con la votación válida emitida generará los incentivos necesarios que para que los partidos políticos nacionales y estatales apuesten por que en cada elección postulen a los mejores ciudadanos de sus ciudades y regiones logrando contar después de la elección con los mejores representantes y funcionarios posibles.

El diseño constitucional y legal mexicano vigente mantiene en una zona de confort económica al sistema de partidos políticos al otorgárseles mayor cantidad de recursos para gasto burocrático que para el destinado a gasto electoral. El que no existan consecuencias jurídicas-electorales directas e inmediatas al financiamiento que obtienen, y que en razón de la actual fórmula es creciente debido a la variable del número de integrantes del padrón, en nada abona a una profunda reflexión sobre el papel que nuestra Carta Magna les encomendó, y sí mucho en el mantenimiento de una burocracia partidaria institucionalizada.

¿Qué justificación democrática sostiene que la actual fórmula para determinar el financiamiento público de los partidos políticos para sus actividades ordinarias permanentes (burocracia) deba mantenerse cuando los porcentajes de participación ciudadana en elecciones y procesos electorales son mediocres y tienden a la baja?

¿Es sano para una democracia en construcción el que su financiamiento público aumente año con año solo por el hecho de crecer el número de su padrón electoral cuando la confianza y credibilidad en la política por parte de los ciudadanos va a la baja?

Parte trascendental del espíritu de las leyes es que no solamente vayan acorde con la actualidad de una nación en una época determinada, sino que también vayan adelante y perfeccionen lo que en un momento fue útil y necesario, para así transitar, en el caso concreto, a lograr que nuestra democracia sea de incentivos, de una profunda reflexión con un debate robusto y constante, siempre tendiente a ampliar las libertades y cumplir con nuestras responsabilidades; en el que el actuar o no de sus ciudadanos sí tenga repercusiones directas en sus instituciones y gobiernos, y dejar de ser el país en el que nunca pasa nada.

II. Fundamento legal

Con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, fracción I; y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-IX, jueves 3 de diciembre de
2015**

de Diputados, así como los artículos 78, 97 y 102, numeral 2 del mismo ordenamiento referente a los requisitos y elementos para la presentación de iniciativas de diputadas y diputados:

Se somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 51, numeral 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos.

III. Texto normativo propuesto

Primero. Se reforma el artículo 41, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41.

II.

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando **la votación válida emitida en la elección federal inmediata anterior en la que se eligió a diputados por el principio de mayoría relativa**, por el sesenta y cinco por ciento del **salario mínimo general vigente en el país**. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Segundo. Se reforman el artículo 51, inciso A), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, para quedar como sigue:

Artículo 51.

1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I. El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el Organismo Público Local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: **multiplicará la votación válida emitida en la elección federal o local inmediata anterior en la que se eligió a diputados por el principio de mayoría relativa, según sea el caso**, por el sesenta y cinco por ciento del **salario mínimo general vigente en el país**.

IV. Transitorios

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

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-IX, jueves 3 de diciembre de
2015

Segundo. A partir del año 2016, en forma escalonada y para determinar el financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias de los partidos políticos, se multiplicará la última votación válida emitida federal o local, según sea el caso, por un salario mínimo general vigente en el país; en el año 2017 por el 85 por ciento del salario mínimo general vigente, y para quedar finalmente en el año 2018, por el 65 por ciento del salario mínimo general vigente.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de diciembre de 2015.

Diputado Manuel Jesús Clouthier Carrillo (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ HERNÁN CORTÉS BERUMEN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, José Hernán Cortés Berumen, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I; 76, numeral 1, fracción II; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

El desarrollo tecnológico es un detonador de la economía, y por ende, de una mejor educación, mayor infraestructura, y en general de la posibilidad de tener mejores servicios públicos y privados, lo que tiene una incidencia directa en la calidad de vida de los ciudadanos.

Como refiere el Informe sobre Tecnología e Innovación 2012 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el potencial de avance tecnológico rápido puede ayudar al mundo a responder a los desafíos que marcan nuestra época. Sin embargo, para muchos habitantes del mundo en desarrollo, persiste un gran problema de acceso, que limita su capacidad de aprender a utilizar tecnologías que podrían mejorar su vida y promover el desarrollo empresarial. A ese mismo problema, enormemente multiplicado, se enfrentan los responsables de formular las políticas nacionales que pretenden utilizar las tecnologías para remediar la pobreza en recursos energéticos, la inseguridad alimentaria, los riesgos ambientales y crear empleo.¹

En este marco multilateral, el desarrollo de la tecnología se considera, dada su importancia, un elemento clave para la consecución de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible,² un conjunto de metas globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años. Para alcanzar estas metas, todo el mundo tiene que hacer su parte: los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las personas.³

En el objetivo 9: “Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación”, se señala que las inversiones en infraestructura (transporte, riego, energía y tecnología de la información y las comunicaciones) son fundamentales para lograr el desarrollo sostenible y empoderar a las comunidades en numerosos países. Parte de la justificación de la meta, radica en que la financiación gubernamental y la asistencia oficial para el desarrollo, se debe enfocar al apoyo para el desarrollo financiero, tecnológico y técnico. Se trata de una tarea de cooperación, donde cada país debe hacer su propia labor interna, con independencia de la colaboración externa que pueda dar o recibir.

Un factor fundamental para alcanzar la igualdad, entendida como un valor democrático, que acerca la indigencia a la opulencia,⁴ se encuentra en un desarrollo científico y cultural al alcance de todos. Por ello, la cooperación internacional tiene un importante enfoque en que los países más desarrollados impulsen, en coordinación con los menos desarrollados, mecanismos para promover

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-X, jueves 3 de diciembre de 2015

todo aquello que permita el desarrollo, entre ellos y de forma prioritaria, la tecnología y la educación.

La razón de priorizar la ciencia y tecnología en nuestro país, se evidenció en el *Reviews of Innovation Policy: México* (2009), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, en cuya consideración se recomienda:

- Unas de las debilidades del sistema son la coordinación, diseño e implementación de políticas de ciencia, tecnología e innovación.
- Se requiere de la aplicación de políticas que permitan a la ciencia, tecnología e innovación, alentar el crecimiento económico y el bienestar del país.
- La creación de un Ministerio de la Ciencia y la Tecnología (o de Enseñanza Superior para la Ciencia y la Tecnología), es una práctica común en países de la OCDE, ya que es una opción que, en principio, vale la pena considerar.
- Un ministerio o secretaría estaría a cargo del diseño de políticas públicas en la materia, coordinar la totalidad del presupuesto de ciencia y tecnología, y supervisar las agencias gubernamentales responsables de la aplicación de políticas.
- Un Consejo de ciencia y tecnología a nivel ministerial estaría encargado de definir las prioridades nacionales y garantizar, entre dependencias, la coordinación de la orientación política de ciencia y tecnología, y los programas nacionales de apoyo.⁵

De acuerdo con cálculos de la OCDE, en los países más desarrollados la innovación explica entre dos terceras y tres cuartas partes las tasas de crecimiento del PIB observadas entre 1995 y 2006.⁶

En México, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), instancia mexicana que coordina y contribuye a la planificación de la oferta y recepción de cooperación internacional con diversas dependencias del Gobierno Federal y socios cooperantes para el desarrollo de México,⁷ plantea dentro de sus esfuerzos prioritarios la cooperación en materia de educación, infraestructura, ciencia y tecnología. Se trata de uno de los esfuerzos más importantes en la materia que se realizan en nuestro país.

Considerando que la ciencia y la tecnología, como factor de innovación, es una prioridad global, nuestro país debe actuar en consecuencia. Su vigencia a nivel mundial, debe tener como objetivo aumentar el bienestar general dentro de cada país. Si bien ha habido importantes avances, México aún no da muestras de tener como prioridad en su agenda el desarrollo de la educación, la ciencia y la tecnología.

Es un momento clave para que nuestro país impulse el desarrollo en ciencia y tecnología, buscando una ruta clara de innovación. Las condiciones internacionales son idóneas, pero no suficientes, pues su aprovechamiento debe ser un coadyuvante con políticas públicas propias que así lo detonen.

En la Plataforma Política del Partido Acción Nacional 2012-2018, dentro del rubro México Innovador, se señala “Acción Nacional reconoce el papel fundamental del conocimiento científico y la innovación en el impulso al crecimiento económico y la procuración del bien común. Como nunca en la historia de la humanidad este principio se ha convertido en un imperativo humano,

social y económico de las naciones. Se trata de una condición necesaria producto de los cambios en el entorno económico global, la cual, de no ser considerada, tendrá como efecto que la economía nacional sea crecientemente inviable y cada vez menos competitiva. Frente a esta nueva condición, los gobiernos de Acción Nacional promovieron e implantaron esquemas novedosos para impulsar el desarrollo científico, tecnológico, buscando fortalecer el sistema nacional de innovación. Si bien es cierto, estos proyectos generaron avances sin precedentes en el desarrollo de estos sectores, el dinamismo global fue mucho más acelerado que las transformaciones que ocurrieron en el entorno nacional. Por lo anterior es fundamental acelerar la transformación económica nacional hacia una economía centrada en el conocimiento y la innovación. La propuesta de Acción Nacional es impulsar decididamente la creación de un nuevo eje de crecimiento cuya base sean las empresas intensivas en conocimiento. Igualmente, es fundamental que la innovación se convierta en una práctica normal en las empresas mexicanas, y el desarrollo de sus capacidades tecnológicas un hábito fundamental de sobrevivencia. No es suficiente incentivar estas transformaciones. Es necesario que las empresas, los gobiernos y las comunidades científicas y tecnológicas asuman los compromisos que requiere el país para acelerar esta transformación.

Un aspecto fundamental en la estrategia de crecimiento centrada en la innovación que propone Acción Nacional son los jóvenes. La economía del conocimiento y la innovación encuentra en la energía, la creatividad, el talento y la propensión al emprendimiento de la juventud mexicana a su principal motor y su principal condición de éxito. Como nunca en nuestra historia, los jóvenes de México están llamados a ser los principales protagonistas de la transformación económica nacional, por lo que nuestras acciones se orientaran de manera intensiva a facilitar el emprendimiento y el acceso al capital, a fomentar el talento y la creatividad, así como a incentivar la formación científica y tecnológica de los jóvenes mexicanos.”

Para Acción Nacional, invertir en el desarrollo de la ciencia y la tecnología no es solamente un gasto presente, sino una de las más importantes inversiones a futuro, pues de ello depende buena parte del desarrollo nacional.

Así lo manifiesta también el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), que establece en su Eje 2, “Economía competitiva y generadora de empleos”, que la ciencia, tecnología e innovación juegan un papel preponderante como variables estratégicas del cambio estructural para el desarrollo del país. En el objetivo 5 de este Eje, se describe “Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos”, lo cual puntualiza la relevancia de impulsar las actividades científicas, tecnológicas y de innovación.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, responsable de elaborar las políticas de ciencia y tecnología en México, señala como áreas de crecimiento estratégico para nuestro país:

- Las tecnologías de información y las comunicaciones,
- La biotecnología,
- Los materiales avanzados,
- El diseño y los procesos de manufactura,

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-X, jueves 3 de diciembre de 2015

- La infraestructura y el desarrollo urbano y rural, incluyendo sus aspectos sociales y económicos.
- Las innovaciones en estas áreas se orientarán a atender a la población menos favorecida. Recibirán también especial atención las acciones relacionadas con la atención a mujeres, personas con discapacidad, grupos indígenas y migrantes.⁸

En el mismo sentido, el Conacyt considera que el reto de México consiste “en estructurar un modelo económico que posibilite a su población la producción de bienes de alto valor agregado a partir del conocimiento científico y tecnológico. Esto le permitirá al país revertir su situación actual caracterizada porque un alto porcentaje de los bienes producidos no rebasa un dólar por kilogramo. México necesita de un nuevo modelo de desarrollo para crecer y competir globalmente. México necesita un sistema científico-tecnológico robusto para transformar su sector productivo a bienes y servicios de más alto valor agregado.”⁹

En refuerzo a lo anterior, durante la presentación de la Agencia Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (2012), en las instalaciones de esta Cámara, el entonces rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, doctor José Narro Robles, pidió el apoyo del Congreso de la Unión para complementar con recursos la agenda nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación. Para salir del atraso y fomentar la productividad así como la competitividad, dijo, la ciencia debe ser considerada **prioridad nacional** y el sistema debe transformarse y expandirse mediante la creación acelerada de nuevos centros de investigación e instituciones completas de educación superior.

El Programa Nacional de Innovación, señala que el crecimiento productivo en una economía puede explicarse por dos factores: el primero considera el aumento de la cantidad de insumos en el proceso productivo y el segundo se refiere a nuevas formas de obtener una mayor producción o de mayor valor con los mismos recursos. Estas transformaciones productivas que se engloban en el segundo factor también se definen como incremento de la productividad total de los factores, que a su vez son producto de la innovación.

Por ello, y ante la lógica jurídica de nuestro sistema, es oportuno enfatizar en nuestra Carta Magna la relevancia que debe tener el impulso de la ciencia y la tecnología en nuestro país, como un asunto de absoluta prioridad. Se trata de un punto de partida, que si bien podría malentenderse como una acción enunciativa, en realidad se trata de un paso para asimilar la relevancia de la ciencia y la tecnología para México.

En consecuencia, proponemos puntualizar que la nación apoyará de forma prioritaria la investigación científica y tecnológica, dentro de la fracción V del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se señala en el cuadro subsecuente:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 3o. I. a IV. ... V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;</p> <p>VI. a IX. ...</p>	<p>Artículo 3o. I. a IV. ... V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica como un área prioritaria para el desarrollo, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;</p> <p>VI. a IX. ...</p>

Por las consideraciones expuestas, es que se somete a la consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción V del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o

...

...

I. a IV. ...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica **como un área prioritaria para el desarrollo**, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI. a IX. ...

Artículo Transitorio

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

Notas

1 http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/tir2012overview_sp.pdf

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-X, jueves 3 de diciembre de 2015

2 Los ODS son:

Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades

Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos

Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas

Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos

Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos

Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

Objetivo 9: Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación

Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países

Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

Objetivo 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible

Objetivo 15: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica

Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles

Objetivo 17: Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible

3 Véase <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> Consultado el 5 de noviembre de 2015.

4 En los Sentimientos de la Nación (José María Morelos y Pavón), artículo 12 señala que “Que como la buena Ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-X, jueves 3 de diciembre de
2015**

patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia; y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto.”

5 Véase <http://www.oecd.org/sti/inno/oecdreviewsofinnovationpolicymexico.htm> Consultado el 5 de noviembre de 2015.

6 Programa Nacional de Innovación, Comité Intersectorial para la Innovación del Gobierno de la República, 2011, página 7.

7 Véase <http://www.amexcid.gob.mx/index.php/es/ique-hacemos/cooperacion-internacional-para-el-desarrollo> Consultado el 5 de noviembre de 2015.

8 Véase <http://www.conacyt.mx/index.php/el-conacyt> Consultado el 6 de noviembre de 2015.

9 Ídem.

Palacio de San Lázaro, en la Ciudad de México, a 3 de diciembre de 2015.

Diputado José Hernán Cortés Berumen (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EVELIO PLATA INZUNZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado Evelio Plata Inzunza, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por la cual se reforma la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incluir en los preceptos de la Ley Suprema los términos denominados *actividades pesqueras y acuícolas*, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

La Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, reglamentaria del artículo 27 constitucional y que ha sido promulgada en julio de 2007, es un ordenamiento que entre sus objetivos busca establecer y definir los principios para ordenar, fomentar y regular el manejo integral y el aprovechamiento sustentable de la pesca y la acuicultura, considerando los aspectos sociales, tecnológicos, productivos, biológicos y ambientales.

Asimismo, se propone promover el mejoramiento de la calidad de vida de los pescadores y acuicultores del país a través de los programas que se instrumenten para el sector pesquero y acuícola.

Además, establecer las bases para la ordenación, conservación, la protección, la repoblación y el aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas, así como la protección y rehabilitación de los ecosistemas en que se encuentran dichos recursos.

Busca también fijar las normas básicas para planear y regular el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas, en medios o ambientes seleccionados, controlados, naturales, acondicionados o artificiales, ya sea que realicen el ciclo biológico parcial o completo, en aguas marinas, continentales o salobres, así como en terrenos del dominio público o de propiedad privada.

Figura además el objetivo de procurar el derecho al acceso, uso y disfrute preferente de los recursos pesqueros y acuícolas de las comunidades y pueblos indígenas.

Así también, establecer las bases y los mecanismos de coordinación entre las autoridades de la Federación, las entidades federativas y los municipios, para el mejor cumplimiento del objeto de la ley.

Se propone también determinar y establecer las bases para la creación, operación y funcionamiento de mecanismos de participación de los productores dedicados a las actividades pesqueras y acuícolas.

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-X, jueves 3 de diciembre de
2015**

Incluso, apoyar y facilitar la investigación científica y tecnológica en materia de acuicultura y pesca y establecer el régimen de concesiones y permisos para la realización de actividades de pesca y acuicultura y las bases para el desarrollo e implementación de medidas de sanidad de recursos pesqueros y acuícolas.

Procura además establecer las bases para la certificación de la sanidad, inocuidad y calidad de los productos pesqueros y acuícolas, desde su obtención o captura y hasta su procesamiento primario, de las actividades relacionadas con éstos y de los establecimientos e instalaciones en los que se produzcan o conserven.

Busca establecer el Sistema Nacional de Información de Pesca y Acuicultura y el Registro Nacional de Pesca y Acuicultura y las bases para la realización de acciones de inspección y vigilancia en materia de pesca y acuicultura, así como los mecanismos de coordinación con las autoridades competentes.

Propone el ordenamiento asimismo establecer las infracciones y sanciones correspondientes por incumplimiento o violación a las disposiciones de la ley, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas que deriven de la misma, además de que procura proponer mecanismos para garantizar que la pesca y la acuicultura se orienten a la producción de alimentos.

No obstante que la ley en comento preceptúa el ordenamiento de las actividades pesqueras y acuícolas, ambos conceptos no están contenidos sin embargo en la norma suprema de la cual deriva aquella como instrumento reglamentario.

Ello, a pesar de que al igual que los términos **actividades agropecuarias y forestales** –contenidos ya en la Carta Magna–, la pesca y la acuicultura están reconocidas como tal y forman parte medular del sector primario, al cual no únicamente el sentido común, sino las propias instituciones públicas, hacen referencia como asuntos del ámbito rural.

La presente propuesta legislativa busca armonizar así lo preceptuado en el artículo 27 constitucional con las definiciones que dan sustento a la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, reglamentaria del mismo, toda vez que los términos actividades pesqueras y acuícolas no están contenidos en la norma superior, cuando la misma refiere la materia del desarrollo rural.

Más aún, no se trata únicamente de adicionar definiciones consistentes al cuerpo de la redacción del artículo 27 constitucional, por lo que hace a la inclusión de los términos actividades pesqueras y acuícolas, sino más bien realizar una medida que desde una óptica semántica considere lo que la norma reglamentaria preceptúa ya en el ámbito de la práctica, cuando públicamente se alude a estos conceptos y que son materia de lenguaje común, al formar parte tanto en lo particular como en lo genérico de los asuntos propios del sector rural.

De aprobarse la medida legislativa que se propone, al incluir en la fracción Vigésima del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los términos pesqueras y acuícolas, se reconocerá la importancia de estas actividades como estratégicas para la soberanía y la seguridad nacional, por lo que hace a la contribución de las mismas en cuanto a la producción de alimentos, generación de empleos y promotoras del desarrollo regional.

Por lo expuesto y fundado, someto a la consideración de este pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el siguiente proyecto de

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-X, jueves 3 de diciembre de
2015**

Decreto por la cual se reforma la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único . Se reforma la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27 . La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

I. a la XIX. ...

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

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

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 3 días del mes de diciembre de 2015.

Diputado Evelio Plata Inzunza (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ELOÍSA CHAVARRÍAS BARAJAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, diputada Eloísa Chavarrías Barajas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, 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, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta al pleno de este órgano legislativo la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

La Carta Magna reconoce derechos y prerrogativas de los ciudadanos que pueden ser suspendidos de acuerdo a lo previsto en el artículo 38 Constitucional.

A manera de referencia sobre los derechos políticos citamos que El artículo 29 de la Constitución menciona:

“...En los casos de incursión, **perturbación grave de la paz pública**, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado persona...”

El artículo 38 considera que los derechos o las prerrogativas de los ciudadanos se suspenden en los siguientes casos:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36;...

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, por contar desde la fecha del auto de formal prisión;

III. Durante la extinción de una pena corporal;

IV. Por **vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;**

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.”

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-X, jueves 3 de diciembre de 2015

La suspensión de los derechos de los ciudadanos, según consta en los dos artículos mencionados, se realiza “cuando ocurra una perturbación grave de la paz o por conductas u omisiones atribuibles a los gobernados que traigan aparejada una disminución o el menoscabo en el goce de sus prerrogativas fundamentales. En el primero de los casos, la suspensión deberá ser decretada por el Ejecutivo Federal con aprobación del Congreso, mientras que en el segundo por la autoridad judicial competente. El supuesto primeramente citado tiene efectos generales, en tanto que el segundo está destinado a individuos en lo particular.

Desde la promulgación de la Constitución de 1917, la suspensión de derechos que hace referencia el artículo 29 únicamente ha sido decretada en una sola época:

Ocurrió cuando México se vio forzado a declarar la guerra a la Alemania nacionalsocialista, la Italia fascista y el Imperio japonés en 1941.

Salvo alguna situación estatal, nunca más se ha vuelto a emplear esta figura.

La fracción IV del artículo 38, aún comprende conceptos propios de los primeros años de la Constitución, que hoy han quedado rebasados no solo por el derecho sino por la ciencia médica y los **derechos humanos**.

Cierto que desde la era virreinal y bien entrado el siglo XX se consideró necesario sancionar la vagancia y el alcoholismo, con la clara idea de favorecer a las personas trabajadoras, las formas productivas, honestas de vida y una mejor sociedad.

En la práctica mientras tales **normas** tuvieron vigencia, (después de 1917) al menos en el ámbito del código penal, su aplicación resultó escasa o, mejor dicho nula, y, *en el peor de los casos, dirigida hacia sectores y personas indefensas de los estratos más pobres*, y hacia **grupos vulnerables**, como eran los **invidentes y sordomudos** cuyas posibilidades de defensa eran exiguas o de plano inexistentes.

En la época en que fue promulgado imperaba un ambiente proclive a imponer de manera parcial o total la “ley seca”, como posteriormente ocurrió en algunos estados de la federación; Sonora y Tabasco, por dar un ejemplo, con resultados negativos y de favorecimiento al mercado clandestino.

En la actualidad, según ha establecido la ciencia médica, y los derechos humanos, las víctimas del alcoholismo ya no se consideran **viciosos** sino **enfermos** que requieren la atención tanto de los sistemas de salud como de colectivos y semejantes.

En lo que corresponde a la vagancia, el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1991, derogó los artículos 255 y 256 del Código Penal Federal, que preveían como conductas ilícitas la vagancia y la malvivencia.

Diversos congresos locales también han derogado el “delito” de vagancia. Esto puso fin a leyes que desde la época virreinal buscaban evitar la circulación de jugadores compulsivos, merolicos y otras formas “poco habituales de subsistencia”.

Es también claro que en la materia electoral se ha procedido de manera semejante, ya que el Instituto Nacional Electoral en sus deliberaciones actuales ya no se ha ocupado de las tipificaciones de “vagancia” o “ebriedad consuetudinaria”.

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-X, jueves 3 de diciembre de
2015**

En el caso de la ebriedad **por sí misma** desde hace varios años ya no es motivo de sanción penal, sino el hecho de que ésta se traduzca en la violación de un *deber*, como ocurre, por ejemplo, con los que provocan daños en propiedad ajena o lesiones.

En la lógica de que si **la legislación secundaria ha desincorporado la vagancia y la ebriedad** del catálogo de conductas punibles, con mayor razón la presunción deben ser excluida de la Constitución.

Por los enunciados expuestos, se propone para aprobación el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se deroga la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 38. ...

I. a III. ...

IV. Derogada;

V. y VI. ...

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 3 de diciembre de 2015.

Diputada Eloísa Chavarrías Barajas (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 52 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 232 Y 234 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL DE JESÚS ESPINO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, diputado del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, párrafo 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 232 y 234 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

Las instituciones del Estado mexicano y nuestra aún no consolidada democracia, enfrentan una severa crisis de credibilidad. A ello se debe que millones de mexicanos se inhabiliten como ciudadanos renunciando a participar activamente en los procesos electorales o expresen su inconformidad a través del voto nulo.

El desprestigio de la política en general y de los partidos en particular –que la gente percibe lejanos y ajenos– no es simple retórica. Es una realidad que se proyecta de una elección a otra. Se trata de un riesgo que amenaza nuestro sistema de partidos y que podría abrir la puerta a opciones populistas, demagógicas y autoritarias.

Esta situación de descrédito y de riesgo se refleja en las siguientes cifras:

Según el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, un 62 por ciento de los mexicanos respaldaría una candidatura independiente.

Además, 44 por ciento considera que las candidaturas independientes son una alternativa que compensa “el desencanto hacia los partidos tradicionales” y 65 por ciento afirma que dichas candidaturas “garantizan una mayor participación ciudadana en los procesos democráticos”.

Adicionalmente, debe preocuparnos que los mexicanos cada vez creen menos en la democracia que no hemos consolidado y que se ha ido deteriorando. Ya sólo 37 por ciento de los mexicanos creen que la democracia es preferible a cualquier forma de gobierno. En América Latina ese promedio es de 56 por ciento. De 18 países latinoamericanos, México reporta el segundo porcentaje más alto de retroceso en la consolidación de su democracia.

Asimismo, según el *Latinobarómetro*, 45 por ciento de los encuestados afirmó que la democracia puede funcionar sin partidos políticos, en tanto que 38 por ciento asegura que la democracia puede funcionar sin un congreso nacional.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4421-X, martes 8 de diciembre de 2015

Para una significativa cantidad de mexicanos el Congreso de la Unión se ha convertido en un ícono del descrédito, debido a un problema de percepción que hace pesar mucho más los escándalos individuales que el nutrido trabajo de los legisladores en conjunto.

Estos datos deben sacudir a esta representación popular, responsable de adecuar el marco legal a las necesidades y demandas de los ciudadanos, pero que a juicio de la sociedad se ha convertido en un instrumento de la partidocracia, entendida como el abuso de los partidos en la toma de decisiones públicas.

La partidocracia es tan repudiada que el Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México, del Instituto Nacional Electoral, refiere que el 71 por ciento de los encuestados está en desacuerdo o muy en desacuerdo con la idea de que los políticos se preocupan por las personas. Y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Información revela que el 91 por ciento considera a los partidos entre las instituciones más corruptas.

Esta mala reputación se ha concentrado principalmente en los parlamentarios de representación proporcional. La ciudadanía no percibe que éstos se justifican para que todos los sufragios cuenten y para garantizar que no haya partidos sobrerrepresentados en el Poder Legislativo.

La gente ve a los “plurinominales” como beneficiarios de cuotas de poder intrapartidista, de compadrazgos y privilegios familiares; como coto de los dirigentes de los partidos o refugio para políticos de expediente negro. Por ello se ha llegado al extremo de reclamar su desaparición.

Esta situación se nos presenta como oportunidad para que con inteligencia y voluntad, con responsabilidad y altura de miras, dignifiquemos la representación popular y consolidemos desde la ley un cambio de mayor impacto que los escándalos que han deshonrado a la clase política. Un cambio que demuestre que senadores y diputados podemos cobijar distintas visiones ideológicas y provenir de diversos partidos, pero que en el Poder Legislativo cimentamos nuestro actuar en valores democráticos comunes y el interés preeminente de la nación.

Las circunstancias, los tiempos y la sociedad claman por una reforma que dote al Congreso de una visión más ciudadana y menos partidista. Una reforma en la que todos salgamos ganando, para que las palabras “diputado” y “senador” vuelvan a ser sinónimos de honor y servicio a la nación.

Bajo estas consideraciones, esta propuesta pretende:

- Establecer el principio de primera minoría para que 100 diputados federales lo sean por esa vía. Se trata de un acto de congruencia constitucional, toda vez que no es coherente que en nuestro sistema bicameral el Senado de la República tenga esta vía de acceso y no así la Cámara de Diputados.
- Disminuir a 100 los diputados electos por la vía de la representación proporcional.
- Establecer en la ley el deber de los partidos para que la postulación de al menos el ochenta por ciento de sus candidatos por la vía plurinominal, tanto a diputados como a senadores, recaiga en ciudadanos sin afiliación partidista y mediante el método de insaculación.
- Así como fue necesario establecer una “cuota de género” que garantizara el acceso de las mujeres al Congreso, proponemos fijar una “cuota ciudadana” de legisladores en ambas cámaras.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4421-X, martes 8 de diciembre de 2015

Con ello se pretende dar mayor vigencia al derecho constitucional de los mexicanos a ser votados, así como aumentar la cantidad de legisladores con una visión auténticamente social.

En resumen, con estas propuestas y argumentos se busca fortalecer nuestra democracia, contribuir a despartidizar el desempeño del Congreso de la Unión y robustecer al Estado dotándolo de una representación popular más ciudadana.

Por lo expuesto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1 fracción I, 77, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, se somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 232 y 234 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Primero. Se reforma y adiciona diversas disposiciones al artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales, **100 diputados** que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, y **100 diputados electos por el sistema de primera minoría, mismos que serán los 20 candidatos de votación mayoritaria relativa que en sufragios recibidos resulten los mejores perdedores.**

Segundo. Se reforma en numeral 3 del artículo 232 y el numeral 1 del artículo 234 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar como sigue:

Artículo 232.

1 a 2 [...]

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán **tanto** la paridad entre los géneros **como la participación de ciudadanos sin afiliación partidista**, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

4 a 5 [...]

Artículo 234.

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, **de las cuales al menos el ochenta por ciento serán de ciudadanos sin afiliación partidista durante los últimos dos años al día de la elección, postulados mediante el sistema de insaculación que determine el Instituto Nacional Electoral**, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4421-X, martes 8 de diciembre de
2015

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 8 de diciembre de 2015.

Diputado Manuel de Jesús Espino Barrientos (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 50. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 30. Y 133 DE LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ Y VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ OROZCO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los suscritos, diputados Jorge Álvarez Máynez y Víctor Manuel Sánchez Orozco, miembros de la fracción parlamentaria de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6 numeral 1 fracción I y artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal del Trabajo, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Durante el siglo XIX y primeras décadas del XX, entendíamos a la pena de prisión como elemento de “regeneración moral”, término utilizado por diversos estudiosos del fenómeno penitenciario como Bentham, Tocqueville y Beaumont o Mabillon.

El estado mexicano reconoce la importancia de la reinserción social de los individuos al establecerlo en su máximo ordenamiento jurídico, en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, que señala:

“El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para **lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir**, observando los beneficios que para él prevé la ley.”

La reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública de 2008, abandonó el término “readaptación”, que implica que el delincuente es un desadaptado, e incorporó el de “reinserción”, que ayuda a formar la convicción de que nuestro sistema actual se decanta por un derecho penal sancionador de actos o de delitos, y no de personalidades.¹

Es decir, se eliminó cualquier vestigio de un “derecho penal de autor”, permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito, para adoptar un nuevo sistema penal que opera bajo el entendimiento de que el infractor puede y debe hacerse responsable de sus propios actos y, por tanto, basta con la comisión del delito (previa tipificación en la ley) para que el Estado cuente con la legitimidad para sancionarlo.²

La reinserción social es más compatible con un entendimiento democrático y expansivo de los derechos de los sentenciados, que aquella visión en la que se admite suponer que el infractor es un delincuente, al cual el Estado debe reivindicar o reformar; no acepta, pues, la idea de que el culpable de algún delito se caracteriza por ser desadaptado, enfermo, o peligroso.³

El concepto de reinserción social debe interpretarse como un principio, es decir, como un conjunto de derechos y criterios de justicia penitenciaria fundados en los derechos humanos del sentenciado,

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4421-X, martes 8 de diciembre de
2015**

en el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, conforme a lo establecido por el artículo 18 constitucional.⁴ Así, el sistema de ejecución de penas debe estructurarse en función de los derechos y criterios de justicia que corresponden a la reinserción social; lo que supone obligaciones para los tres Poderes de la Unión con la finalidad de que el sistema en su conjunto satisfaga los estándares que este principio establece.⁵

La reinserción en la sociedad del sentenciado pasa fundamentalmente por ser un individuo productivo. Sin embargo, el hecho de no poder acceder a una carta de no antecedentes penales imposibilita al individuo al salir de los centros de readaptación poder obtener un ingreso de manera honesta y digna, lo cual puede orillar a que pueda delinquir nuevamente. Esta dramática realidad lo señala la Auditoría Superior de la Federación en su informe sobre la función de gobierno que de 3,934 internos del fuero federal que obtuvieron el beneficio de libertad anticipada en 2009, sólo 1.1 por ciento logró colocarse en un puesto de trabajo.

La discriminación laboral, jurídica y de facto, constituye una barrera importante para la reinserción social. La estigmatización a la que son sometidos, socialmente, implica una vulneración a sus derechos humanos, pues son castigados más allá de lo que determina su pena, la sociedad les impone una pena mucho más grave de la ya cumplida dentro de la cárcel.

Existen diversos factores por los que las personas no pueden lograr una correcta reintegración a la sociedad como poca formación profesional, escaso nivel educativo, una ruptura de sus vínculos sociales y familiares. Estas personas son víctimas de discriminación laboral por el hecho de haber estado dentro de prisión.⁶ El castigar a una persona con pena de cárcel conduce a un proceso de estigmatización en donde al designarlos como criminales tendemos a verlos como personas peligrosas, en quienes no se puede confiar, esto produce que las personas que han cumplido sus condena, vean sus derechos humanos constantemente violados en diversos contextos, uno de ellos el laboral.

El Estado mexicano destina millones de pesos en el sistema de justicia penal y al sistema penitenciario pero no se atiende el tema de prevención del delito, el cual incluye lograr una correcta reinserción a la sociedad por parte de las personas que han estado en la cárcel. Sin embargo, si se les etiqueta formalmente como criminales, el estigma llega a convertirse en una característica grupal con la que los individuos tenderán a adoptar actitudes y comportamientos asociados con tal estigma.⁷

La presente iniciativa pretende eliminar uno de los factores -la solicitud de la Carta de No Antecedentes Penales a aspirantes a algún empleo- por los que se pueden llegar a generar estos estigmas y de esta manera atender dos finalidades concretas del sistema penitenciario: lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir.

Por todo lo anterior, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal del Trabajo

Primero. Se añade un párrafo al artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4421-X, martes 8 de diciembre de
2015**

Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

No podrán establecerse condiciones que impliquen discriminación hacia los trabajadores por motivo de sus antecedentes penales, por tanto, queda prohibido solicitar a los aspirantes a un empleo constancia de no antecedentes penales, con excepción de los cargos públicos que, conforme a la ley sea necesario este requisito.

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

Segundo. Se añade un párrafo al artículo 3º y se reforma el numeral I del artículo 133, de la Ley Federal del Trabajo para quedar como sigue:

Artículo 3o. [...].

No podrán establecerse condiciones que impliquen discriminación entre los trabajadores por motivo de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana.

[...].

Se considerará discriminatorio solicitar a los aspirantes a un empleo constancia de no antecedentes penales, con excepción de los cargos públicos que, conforme a la ley sea necesario este requisito.

[...].

Artículo 133. Queda prohibido a los patrones o a sus representantes:

I. Negarse a aceptar trabajadores por razón de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil, **antecedentes penales (con excepción de los cargos públicos que, conforme a la**

ley sea necesario este requisito) o cualquier otro criterio que pueda dar lugar a un acto discriminatorio.

II. [...]

III. [...]

IV. [...]

V. [...]

VI. [...]

VII. [...]

VIII. [...]

IX. [...]

X. [...]

XI. [...]

XII. [...]

XIII. [...]

XIV. [...]

XV. [...]

Transitorio

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

Notas

1 Acción de inconstitucionalidad 16/2011 y su acumulada 18/2011, del índice del pleno de la SCJN.

2 Ibid.

3 Ibid.

4 Miguel Sarre, “Debido proceso y ejecución penal. Reforma constitucional de 2008”, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, No. 31, 2011, p. 253.

5 Op. Cit. Acción de inconstitucionalidad 16/2011 y su acumulada 18/2011, del índice del pleno de la SCJN.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4421-X, martes 8 de diciembre de
2015

6 Laurari & Jacobs. “Reinserción laboral y antecedentes penales”. Consulta en <http://criminnet.ugr.es/recpc/13/recpc13-09.pdf>

7 Catalina Pérez Correa. “Marcando al delincuente, estigmatización, castigo y cumplimiento del derecho”. Revista Mexicana de Sociología. Consulta en

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032013000200005&script=sci_arttext

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de diciembre de 2015.

Diputados: Jorge Álvarez Máynez, Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA DELIA GUERRERO CORONADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, Delia Guerrero Coronado, diputada federal de la LXIII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II; 6, numeral 1, fracción I; y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear la pensión universal para las personas con discapacidad, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad define a las personas con discapacidad como aquellas que tienen una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales y que al interactuar con distintos ambientes del entorno social pueden impedir su participación plena y efectiva en igualdad de condiciones a las demás.

En 1992, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el día 3 de diciembre como Día Internacional de las Personas con Discapacidad, con el objetivo de sensibilizar a la opinión pública sobre la importancia de integrar a las personas con discapacidad en todos los aspectos de la vida política, social, económica y cultural de las naciones; así como de fomentar la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de la situación de este grupo de la población.

En el marco del Día Mundial de las Personas con Discapacidad debemos ratificar nuestro compromiso por construir una sociedad incluyente y accesible en donde todas las personas puedan ejercer sus derechos humanos sin importar sus condiciones físicas o de salud.

De acuerdo con la ONU, se estima que mil millones de personas en el mundo viven con alguna discapacidad. En este año 2015, el tema impulsado por el concierto de las naciones es el acceso y empoderamiento para personas con todo tipo de capacidad¹.

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010, en México viven 5 millones 739 mil 270 personas con algún tipo de discapacidad, que representan el 5.13 por ciento de la población total del país, constituyendo un grupo poblacional ante el cual estamos obligados a generar instrumentos legislativos y políticas públicas especializadas para garantizar su inclusión en un mundo que les impone constantemente barreras y obstáculos para su pleno desarrollo.

Cabe destacar que la causa principal de discapacidad en México es por enfermedad (39.42 por ciento) y como segunda causa está la edad avanzada (23.14 por ciento).

El grupo de 60 a 84 años concentra el mayor porcentaje de personas con alguna discapacidad (40.7 por ciento). De estas personas el 54.7 por ciento son mujeres y 45.3 por ciento son hombres.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4421-X, martes 8 de diciembre de 2015

La población con discapacidad se concentra en las entidades federativas más pobladas (el estado de México, el DF, Jalisco y Nuevo León). Sin embargo, en términos proporcionales, los estados con mayor número de personas con discapacidad son Tabasco, Oaxaca, Yucatán y Nayarit.

El número de personas con discapacidad está creciendo debido al envejecimiento de la población, lo que conlleva un mayor riesgo de discapacidad, así como al incremento de problemas crónicos degenerativos de salud asociados a discapacidad como la diabetes, las enfermedades cardiovasculares y los trastornos mentales.

Sin duda alguna, como sociedad y gobierno, todavía tenemos muchos pendientes para garantizar una buena calidad de vida para las personas con discapacidad. La Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010 arrojó que los tres problemas que más señalan las personas con discapacidad son el desempleo (27.5 por ciento) la discriminación (20.4 por ciento) y el no ser autosuficientes (15.7 por ciento), entre otras menciones.

Por todas estas razones, las personas con discapacidad se ubican como uno de los grupos vulnerables de la sociedad, no tanto por sus propias condiciones físicas o de salud, sino por nuestra incapacidad como sociedad para respetarlas, entenderlas e incorporarlas en la vida productiva, familiar, política y social.

Otro gran problema que atenta contra la calidad de vida de estas personas es la pobreza. Hoy en día, se estima que 3.5 millones de las personas con discapacidad viven en esta condición social, que significa un obstáculo más para ejercer sus derechos. Esto significa que el 61 por ciento de las personas con discapacidad se encuentran viviendo en la pobreza.

En respuesta a este grave problema que refleja discriminación, marginación y exclusión social, el gobierno de la República ha actuado acertadamente con la puesta en marcha del Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018, que tiene como ejes fundamentales:

- Vinculación laboral de personas con discapacidad, a través de la Estrategia Abriendo Espacios y la Red Nacional de Vinculación Laboral.
- Reconocer, con el distintivo Empresa Incluyente Gilberto Rincón Gallardo, a las empresas con políticas incluyentes. A la fecha se ha distinguido a 391 centros de trabajo.
- Difusión de los beneficios e incentivos que ofrece el gobierno de la República a las empresas que contraten personas con discapacidad.

Gracias a estas acciones oportunas, hasta junio de 2015, se han atendido a 87 mil 14 buscadores de empleo con discapacidad, logrando la colocación de 33 mil 161 y se han distinguido a 391 centros de trabajo, beneficiando a 23 mil personas con discapacidad².

Marco jurídico vigente

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos instituye que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Asimismo, prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4421-X, martes 8 de diciembre de 2015

género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Una de los ordenamientos reglamentarios del texto constitucional en materia de derechos humanos es la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, que establece las condiciones mediante las cuales el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades.

En el ámbito internacional el artículo 4o. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, compromete a los Estados parte a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad³ .

Contenido de la iniciativa

Si en verdad queremos abatir los graves rezagos que padecen las personas con discapacidad, debemos redoblar los esfuerzos de política social para disminuir los índices de pobreza en este sector de la población.

Partiendo de esta realidad, la presente iniciativa tiene por objeto brindar un apoyo económico a las personas con discapacidad, en aras de garantizar sus derechos y contribuir a la inclusión social en México.

Para lo anterior, se propone adicionar el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear la pensión para las personas con discapacidad, un apoyo económico que sería un nuevo instrumento para ayudarles a superar la condición de pobreza a 3.5 millones de personas discapacitadas, y con lo cual estaríamos abonando en la construcción de un México incluyente.

Más que un gasto social, se trata de una inversión que el Estado mexicano estaría realizando para sacar el máximo potencial de personas que tienen mucho que aportar al país, pero que enfrentan barreras económicas y sociales para desarrollarse.

Por lo demás, la concreción de esta iniciativa supondría solo el primer paso para hacer realidad este apoyo económico, pues quedaría pendiente la expedición de una ley que regule su funcionamiento, de manera similar a la pensión universal para las personas adultas mayores.

Las y los diputados del PRI reafirmamos nuestro compromiso por brindarles a las personas con discapacidad las herramientas necesarias para que construyan su propia historia de éxito y puedan ejercer los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que nuestro país forma parte.

Con base en lo anteriormente fundado y motivado, me permito someter a consideración de esta honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4421-X, martes 8 de diciembre de
2015**

Artículo Único. Se adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

...

...

...

...

...

...

Personas con discapacidad tendrán el derecho a recibir una pensión que les asegure la satisfacción de sus necesidades básicas, así como su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades, en los términos que determinen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Transitorio

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

Notas

1 <http://www.un.org/es/events/disabilitiesday/>

2 Gobierno de la República. Tercer Informe de Gobierno.

3 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo.
<http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, el 8 de diciembre de 2015.

Diputada Delia Guerrero Coronado (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MÓNICA RODRÍGUEZ DELLA VECCHIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Diputada Mónica Rodríguez Della Vecchia, en mi carácter de proponente, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 6, numeral 1, fracción I, y artículo 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se modifica y adiciona el artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base a la siguiente

Exposición de Motivos

De especial relevancia para el Estado es el asegurar el bienestar de las generaciones venideras, pues de aquí parte la viabilidad de la Nación Mexicana.

Un tema fundamental para lograr el pleno desarrollo de las potencialidades de México es promover que los menores de edad se desarrollen en un ambiente armonioso, en el que se garantice el pleno respeto y acceso al ejercicio de sus derechos.

Para estos objetivos, cobró especial relevancia la tesis de jurisprudencia Clave: 1a./J., Núm.: 25/2012 (9a.), que consigna lo siguiente:

Interés superior del menor. Su concepto. En términos de los artículos 40., párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991; y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los tribunales, en todas las medidas que tomen relacionadas con los menores, deben atender primordialmente al interés superior del niño; concepto que interpretó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia contenciosa aceptó el Estado Mexicano el 16 de diciembre de 1998) de la siguiente manera: “la expresión ‘interés superior del niño’ ... implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño”.

Esta jurisprudencia clarificó las controversias relativas a la preminencia de derechos respecto a la patria potestad o la custodia del menor en juicios familiares, definiendo que los tribunales deben tomar en consideración en sus resoluciones la preminencia especial del interés superior del menor sobre cualquier otro criterio jurídico.

Este criterio jurisprudencial se apoyó en la premisa del párrafo octavo del artículo 4º Constitucional, que consigna lo siguiente: “Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

Aunque el principio de interés superior del menor está consignado en nuestra Carta Magna y existen los precedentes jurisdiccionales que tutelan este derecho, en la realidad los números y las estadísticas demuestran que estamos muy distantes de alcanzar los objetivos deseados en materia de desarrollo de los menores. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), hay datos relevantes que nos muestran que los niños todavía son un sector ampliamente vulnerable:

- En 2014 en nuestro país, el monto de población infantil de 0 a 17 años, ascendió a 40.2 millones de personas: 19.7 millones de niñas y 20.5 millones de niños.
- En México, la discapacidad en la población infantil tiende a incrementar su presencia conforme aumenta la edad, aunque es a los 10 años cuando se concentra el mayor porcentaje (16.6 %) de población infantil con discapacidad. En los primeros cuatro años de vida, las niñas representan la mayor proporción de personas con discapacidad. Pero en la población infantil con discapacidad, uno de cada diez infantes son niños de 10 años.
- De acuerdo con la información del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2012, tres de cada 10 niñas y niños habitan en hogares donde existe algún tipo de restricción moderada o severa para acceder a la alimentación requerida para llevar una vida sana y activa; en contraste, entre la población general esta carencia afecta al 23.3 por ciento.
- Uno de cada cinco niños habitaba en viviendas con condiciones inadecuadas por el material de su construcción, el nivel de hacinamiento o el acceso a servicios básicos (agua, electricidad y drenaje).
- De acuerdo con los resultados del Módulo de Trabajo Infantil 2013 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 8.6% de las niñas de 5 a 17 años realizan una actividad económica, es decir, forman parte de la población ocupada: 36.0% de estas personas no asiste a la escuela y la proporción restante, 64.0%, combina trabajo y estudio; 2.4% no tienen escolaridad; 38.7 y 48.1 por ciento cuentan con algún grado de primaria o secundaria, respectivamente.

Estos son datos que muestran que tenemos un rezago para garantizar una vida digna para los menores de edad y siguen siendo uno de los grupos más vulnerables de la sociedad. Si estos datos no fueran suficientes; vemos otros casos en que los niños no cuentan con acceso a casi ningún satisfactor básico, como son los niños que viven en la calle o los que por las circunstancias de sus madres nacieron en un reclusorio.

De manera especial, nos ocupa este último caso, en el que los menores que nacen en los penales viven en condiciones deplorables y que no se les puede apoyar de manera eficaz por no ser reconocidos en ninguna ley y por lo tanto, no son sujetos de derechos en su estancia en los penales del país.

La situación en que viven estos niños es una vergüenza para nuestra sociedad y es imperativo que el Estado salvaguarde los derechos de estos menores y que por ninguna circunstancia alguno de estos menores sufra afectaciones físicas y psicológicas por el hacinamiento y la falta de servicios básicos como son la educación, salud, sano esparcimiento y alimentación sana.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

El “informe especial de la CNDH sobre las mujeres internas en los centros de reclusión en la República Mexicana del años 2015” ha detectado las siguientes situaciones que son violaciones flagrantes a los derechos de los menores que viven en estos centros:

- En 10 centros penitenciarios no se permite la estancia de menores con sus madres internas, vulnerando el derecho de los menores para convivir con sus madres.
- No existe una edad determinada en los reclusorios para la estancia de los niños en los centros. Se pueden encontrar casos en los que a los menores se les permite vivir de los seis meses hasta los doce años.
- En 53 establecimientos no existe el acceso a los menores para los servicios de guardería y educación básica.
- En la mayoría de los centros no existe atención médica especializada y no existe servicios pediátricos para los hijos de las internas.
- En casi todos los casos las internas duermen junto con los niños en la misma cama, debido a las condiciones de hacinamiento en las que se encuentran los centros.
- Los infantes no cuentan con áreas para esparcimiento y si los niños no tienen familiares fuera del penal, es común que estén imposibilitados para salir de los penales.
- Los niños no cuentan con una alimentación suficiente y de calidad.
- Las autoridades no proporcionan información sobre salud a las mujeres embarazadas o lactantes.
- Los infantes no disponen de acceso a actividades deportivas y culturales.
- Lo niños se encuentran expuestos a fauna nociva como lo son chinches, ratas, moscas y cucarachas.

Aunado a lo anterior, los menores están expuestos a ser testigos e inclusive víctimas de malos tratos, extorsiones, violencia, uso de enervantes, abuso sexual, tortura, prostitución y acoso sexual y otras situaciones que pueden dejar marcados de por vida a los niños.

Dentro de este marco, es necesario que el Congreso perfeccione los instrumentos legales y constitucionales para garantizar que los niños, que son el futuro de México gocen de instituciones eficientes que salvaguarden sus derechos y garanticen la protección de los derechos específicos de ciertos sectores que son vulnerables, a veces en extremo como son los infantes.

Es imperdonable que el Gobierno Mexicano no pueda garantizar que todos los niños puedan tener igualdad de oportunidades de desarrollo, sin importar el contexto social, económico o geográfico. Todos y cada uno de nuestros niños debe tener acceso a una vida libre de violencia.

Es por esto que Acción Nacional propone que se amplíe el espectro de protección y salvaguarda del principio del interés superior del menor para que la Comisión Nacional de Derechos Humanos encauce las políticas públicas relacionadas con los infantes y que en casos específicos, como los

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

niños que viven en los centros penitenciarios, tengan una autoridad especializada que este velando permanentemente para que sus derechos no sean menoscabados en centros penitenciarios.

Se propone adicionar un párrafo noveno al artículo 4º Constitucional que determina que la Comisión de Derechos Humanos es la Institución que dará un seguimiento especial a las políticas públicas del Estado enfocadas en el desarrollo de la niñez y que deberá velar para que siempre prevalezca el principio del interés superior del menor en cada una de sus actuaciones.

Con esta reforma también se pretende clarificar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es la autoridad que tendrá la interpretación uniforme del principio del interés superior del menor y que la aplicación de las políticas públicas estará apoyada en lineamientos específicos, emitidos por la institución especializada en derechos humanos.

Se propone la adición de un artículo segundo transitorio, que tiene como finalidad la instauración dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta reforma, de una Visitaduría Especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que permanentemente velará para que se respeten los derechos de los niños que viven en los penales.

Lo anterior sin menoscabo de lo que al respecto y por mandato de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes realicen los Sistemas Nacional, Estatal y Municipal de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, así como La Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de cada Entidad Federativa y sus Municipios.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa don proyecto de

Decreto

Único: Se adiciona un párrafo noveno al artículo 4o. de la Constitución y recorriéndose los subsecuentes, para quedar como sigue:

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

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

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Le corresponde a la Comisión Nacional de Derechos Humanos velar por que el Estado, en el establecimiento de sus políticas públicas, así como en los actos que realice; salvaguarde y promueva la correcta aplicación y cumplimiento del principio del interés superior de la niñez, así como observar que se respeten y garanticen los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

...

...

...

Transitorios

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

Segundo. Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, la Comisión de Derechos Humanos deberá crear una Visitaduría Especial que vigile que en los Centros de Reclusión de toda la República se garanticen los derechos fundamentales de todos los niños que ahí viven, y se adecue su infraestructura para contribuir con el correcto desarrollo de los niños como titulares de derechos.

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, el día 9 de diciembre de 2015.

Diputada Mónica Rodríguez Della Vecchia (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN FERNANDO RUBIO QUIROZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

En las últimas décadas mucho se ha hablado de los posibles efectos del cambio climático, la duda sobre si las actividades industriales del ser humano ocasionarían un cambio significativo sobre el medio ambiente del planeta pervivía y pocas eran las acciones puntuales para contrarrestar dicho fenómeno, más aún, el tema había sido observado como un cliché en las distintas épocas.

No obstante, el cambio climático es la mayor amenaza medioambiental a la que se enfrenta la humanidad. Las emisiones constantes y desproporcionadas de gases por parte de los países industrializados, entre la sobre explotación de los bosques y selvas, la contaminación del agua, y en general, el agotamiento y la degradación de los recursos naturales ocasiona variaciones en la temperatura del planeta.

El uso extensivo e irracional de los recursos naturales es lo que ha provocado variaciones tan distintas en las temperaturas del planeta, pero cabe señalar que, la primer fuente de contaminación y que ha contribuido en mayor medida a agudizar el fenómeno sobre el cambio climático ha sido la emisión excesiva de gases de efecto invernadero (GEI), a raíz de la revolución industrial como consecuencia de la quema de los combustibles utilizada para producir la energía.

El aumento de la temperatura de la atmósfera terrestre se ha estado observando desde finales del siglo XIX. Se ha observado un aumento de aproximadamente 0.8 °C desde las primeras mediciones confiables, dos tercios de este aumento desde 1980.

Existe la certeza del 90 por ciento (actualizada a 95 por ciento en el 2013) de que la causa del calentamiento es el aumento de GEI que resultan de las actividades humanas como la quema de combustibles fósiles (carbón, gasolina, gas natural y petróleo) y la deforestación. Sus consecuencias afectan sobre todo a los países en vías de desarrollo y se traducen en inundaciones, sequía, huracanes y todo tipo de desastres naturales que dejan a la población desvalida y sin medios para subsistir.

El llamado Efecto Invernadero es un fenómeno natural en el cuál la radiación de calor de la superficie del planeta es absorbida por los gases de la atmósfera y es reemitida en todas direcciones, lo que resulta en un aumento de la temperatura superficial. Los gases más eficientes en absorber el calor se llaman gases de efecto invernadero o gases de invernadero, entre ellos está el CO₂, mismo que la humanidad en su consumo irracional de recursos naturales y combustibles fósiles ha aumentado a niveles muy altos y está causando el calentamiento global.

El cambio climático es considerado la peor amenaza medioambiental por que las variaciones de las temperaturas del planeta ocasionan el aumento masivo y desproporcionado de fenómenos naturales como ciclones, huracanes, desbordamientos de ríos, las lluvias fuera de temporada, la fusión de los casquetes polares con el consecuente aumento del nivel del mar, la posible pérdida de zonas costeras en los países en vías de desarrollo, climatología extrema, la desaparición de especies de

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

animales y plantas, la vulnerabilidad de los países empobrecidos a tales circunstancias son sólo la punta del iceberg de las consecuencias del cambio climático.

Es importante reconocer las consecuencias del cambio climático, más aún, se debe prevenir estas de agudicen. La sobreexplotación extensiva y prolongada de la actividad humana sobre los recursos naturales está impactando y cambiando nuestra realidad.

De tal manera, resulta necesario tomar medidas urgentes sobre el asunto, de lo contrario, las consecuencias se volverán mucho más frecuentes, irreversibles y catastróficas, a punto tal que la vida tal y como la conocemos se modificará profundamente. Con el cambio climático estamos a punto de llevar al planeta a un punto crítico de no retorno donde recuperar los recursos naturales será imposible. Un incremento en la temperatura global de sólo 1.5 grados centígrados provocará impactos irreversibles y con 2 grados los efectos serán catastróficos.

Actualmente son distintas y variadas las voces que se pronuncian por disminuir las actividades humanas que están provocando el calentamiento global, en su caso, hacer uso racional de los recursos naturales y apostar por invertir en cambiar el modelo de consumo a uno basado en el desarrollo sustentable.

A nivel internacional se está llevando a cabo la vigésimo primera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático de 2015 del 30 de noviembre al 11 de diciembre, la también llamada “Conferencia de las Partes” (COP 21) congrega a líderes de todo el mundo del sector público, privado y social para atender temas relativos al Cambio Climático.

En específico la COP 21 es particularmente importante, ya que se decidirá un acuerdo para mantener el calentamiento global por debajo de los 2 °C, centrada en el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 40 por ciento en 2030 y un 60 por ciento en 2040 (respecto a 1990).

Bajo este contexto México busca lograr un instrumento que fortalezca el régimen climático multilateral, brinde certeza jurídica, asegure equidad y transparencia, uniforme las reglas para todos los países y cuente con una visión de largo plazo con un sistema flexible, dinámico y con base en las recomendaciones y evolución de la ciencia, relacionadas con gases y compuestos de efecto invernadero.

Asimismo, México asumirá un compromiso de reducir el 22 por ciento de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y el 51 por ciento de Contaminantes Climáticos de Vida Corta. El compromiso de reducción se podrá incrementar hasta un 36 por ciento de reducción de GEI, igualmente, se establecen como metas relevantes: fortalecer la capacidad adaptativa de los municipios más vulnerables del territorio nacional; establecer sistemas de alerta temprana y gestión de riesgo en todos los órdenes de gobierno y; alcanzar una tasa cero de deforestación 2030.

En congruencia con los compromisos que va a asumir México con el mundo, es necesario también asumir a nivel constitucional el derecho que debe tener todo individuo en territorio nacional no sólo a un medio ambiente sano y digno, sino además, debemos garantizar la protección de todo ser humano en territorio nacional a los efectos negativos del cambio climático.

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre
de 2015**

Las condiciones actuales demandan que el Estado sea el garante en todo momento de asegurar un medio ambiente sano y asegurar los recursos naturales de las futuras generaciones, pero además, debe velar por las consecuencias del cambio climático, por ello se considera el derecho de todo individuo a la protección de los efectos del cambio climático por parte del Estado debe estar garantizado desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto y fundado, el proponente, Juan Fernando Rubio Quiroz, integrante de la LXIII legislatura con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo establecido en los artículos 6 numeral 1 fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el párrafo 5 del artículo 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Primero. Se reforma el párrafo 5 del artículo 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 4 (...)

(...)

(...)

(...)

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho y **promoverá las acciones necesarias para garantizar la protección de toda persona a los efectos del cambio climático** . El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de diciembre de 2015

Diputado Juan Fernando Rubio Quiroz (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ANTONIO SALAS VALENCIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, diputado José Antonio Salas Valencia, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 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 y en los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el Apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

A fin de priorizar expresamente la protección a las personas y la realización de sus derechos como fin y justificación del Estado mexicano, el 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional más trascendente desde 1917.

Esta reforma sentó las bases a partir de las cuales el reconocimiento, protección y garantía de los derechos humanos se constituyen como eje fundamental de la acción del Estado, en guía para la interpretación y aplicación de las normas secundarias, y en parámetro para orientar la producción legislativa.

Hoy día todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; mientras que el Estado está obligado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

A tres años de su entrada en vigor, con el objeto de evaluar su implementación, los poderes de la Unión realizaron un diagnóstico de los artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B y 105, bajo los siguientes criterios:

- Situación de los derechos humanos en la actividad del ente estatal respectivo al momento de la publicación de la reforma constitucional.
- Objetivos y metas planteados por el ente estatal a partir de la reforma.
- Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y metas.
- Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias para superarlos.
- Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

En este año 2015, se elaboró un nuevo documento de seguimiento en el que participó, además, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, organismo cuya visión no sólo se consideró enriquecedora, sino que podría crear sinergias orientadas a incorporar la reforma constitucional de derechos humanos en las actividades estatales y concretar los nuevos preceptos en la vida diaria de las personas.

El objetivo de este último documento fue descifrar la dirección de las futuras acciones de implementación de la reforma y ubicar los retos para que todas las autoridades tengan claras sus obligaciones constitucionales de promover, respetar, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos humanos.

Una conclusión común, indica la investigación, es que a cuatro años de la entrada en vigor de la reforma constitucional de derechos humanos se visualizan tareas pendientes; existe una clara necesidad de difundir los nuevos contenidos de derechos humanos en todo el territorio nacional, a fin de que todas las personas, como titulares y destinatarios, conozcan sus beneficios y puedan con ello ejercer y exigir el pleno respeto de sus derechos.

Es precisamente este el fin de la Iniciativa que se propone, ya que el objetivo protector de la reforma no ha quedado satisfecho y requiere acciones precisas que amplíen la protección de los derechos humanos en la realidad cotidiana.

En este sentido, uno de los puntos clave se encuentra en los efectos materiales del apartado B del artículo 102 constitucional, donde hallan su fundamento los organismos protectores derechos humanos, mismos que parecen haber enfrentado ciertas dificultades para cumplir su encomienda, sobre todo a nivel local.

Los documentos de diagnóstico referidos en párrafos anteriores dan muestra de ello, pues hacen evidente el interés que existe por parte de los Poderes de la Unión y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para aterrizar la reforma constitucional en todo el país, pero también hacen evidente que el ámbito federal es el espacio donde se han concentrado los grandes esfuerzos, restando importancia a los organismos protectores locales bajo el argumento de competencia.

Por ejemplo, en los objetivos y metas planteados por la Cámara de Diputados respecto al artículo 102, apartado B, contenidos en el diagnóstico de 2014, se señala que la Comisión de Derechos Humanos de la LXII Legislatura, planteó como parte de sus objetivos “Fortalecer y consolidar el sistema nacional de protección y promoción de derechos humanos” y, complementariamente, “Revisar, en la esfera de su competencia, la situación del sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, a fin de coadyuvar a su fortalecimiento, en aras de consolidar la actuación y las acciones particulares que lleven a cabo los organismos correspondientes”.

Sin embargo, en el apartado de avances logrados respecto a ese objetivos y metas, se aparta del la visión del “sistema nacional de protección y promoción de derechos humanos” y de “las acciones particulares que lleven a cabo los organismos correspondientes”, enfocándose únicamente en la CNDH en cuanto a: respuesta a recomendaciones; competencia para conocer violaciones a derechos humanos laborales; elección de su titular y de los integrantes de su Consejo Consultivo; investigación de violaciones graves de derechos humanos y, presupuesto. Lo mismo sucede en los apartados de obstáculos y complejidades y de temas pendientes.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

Algo esencialmente idéntico se plasma en el diagnóstico de 2015, donde la Cámara de Diputados plantea un apartado de avances y otro de retos, ambos enfocados exclusivamente en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El Senado de la República, respecto a la implementación del Artículo 102, se refiere a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como el ente estatal que motiva su análisis en 2014 y 2015, mientras que el Poder Ejecutivo, se concentra en la implementación a nivel federal, haciendo hincapié en las atribuciones de la Comisión Nacional. En lo que respecta al Poder Judicial de la Federación, este no se manifiesta respecto al artículo en comento.

Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se pronuncia respecto a la situación que priva en la protección de los derechos humanos, donde destaca un pequeño apartado denominado “Reconocimiento y Garantía de la Autonomía de las Comisiones Estatales”, donde revisa el reconocimiento y la garantía de la autonomía de gestión y presupuestaria de las comisiones estatales en las constituciones locales, observando un avance significativo, ya que 29 de las entidades federativas lo han asumido explícitamente. Ahora bien, señala que en cuanto a la armonización de las constituciones estatales con los contenidos generales de la reforma constitucional en derechos humanos, el avance es sumamente desigual en los estados.

Particularmente, hace notar una fragilidad en las temáticas relativas a la educación en derechos humanos y a la política de reconocimiento y garantías de los derechos humanos en los sistemas penitenciarios, llamando la atención el rezago grave de las legislaciones de varios estados de la República.

Asimismo, señala que el Ombudsman nacional desarrollará acciones que incentiven a las legislaturas locales, a las fuerzas políticas, a los gobernadores y la sociedad civil y sus organizaciones para que procedan, a la brevedad posible, en la armonización de sus legislaciones con el mandato constitucional.

Con lo anterior, vemos que la reforma de 2011 constitucionalmente es del más amplio espectro, pero su implementación pareciera tener distintos rumbos y tiempos en cada ámbito de competencia, en cada marco regulatorio y en cada visión institucional, lo que ha impedido lograr los resultados que se esperan de ella, esto es, hacer realidad la protección efectiva de los derechos humanos, especialmente a nivel local.

Si a las dificultades ocasionadas por la dispersión reglamentaria, por las acciones institucionales aisladas y por la visión competencial, agregamos el problema que enfrentan los organismos locales respecto a la autonomía que no acaba de materializarse, sea debido a la situación presupuestaria o a las presiones políticas que en ellos recaen, vemos que la protección contra actos de autoridades estatales y municipales corre el riesgo de quedar rezagada particularmente en los espacios que deben ser la herramienta de protección inmediata al alcance de las personas.

Si bien deben respetarse los respectivos ámbitos de competencia, la protección de los derechos reconocidos constitucionalmente para todas las personas tendría mayores posibilidades de materializarse si todos los organismos protectores se ajustaran a procedimientos generales, y si estos gozarán de mayor fuerza y autonomía en sus actuaciones.

Por ello, se pretende establecer como facultad del Congreso de la Unión legislar para que todos los organismos de protección tengan condiciones que les permitan un verdadero ejercicio de sus

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

atribuciones en beneficio de las personas, definiendo procedimientos específicos bajo los cuales habrán de resolverse las quejas en la materia.

Además, dotarlos de autonomía en la Constitución de la República y no supeditar su autonomía a la legislación local, fortaleciendo su independencia e imparcialidad con el establecimiento de organismos colegiados integrados por consejeros protectores, con derecho a voz y voto, nombrados por la Cámara de Diputados, con la participación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de manera análoga al nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por parte del Senado.

Una reforma de este tipo impulsaría el progreso equilibrado en todos los ámbitos, sobre todo fortaleciendo los organismos de protección que operan en las entidades federativas con la atención del Estado mexicano en su conjunto.

Finalmente, es importante subrayar que el Estado mexicano ha aceptado diversas recomendaciones formuladas durante la Segunda Evaluación ante el Mecanismo de Examen Periódico Universal de las Naciones Unidas, mismas que se encuentran estrechamente vinculadas al fortalecimiento de las instituciones protectoras de derechos humanos, a saber:

Recomendación 148.28. Tomar las medidas necesarias para adoptar o mejorar las leyes subsidiarias, en línea con las enmiendas constitucionales y legales relacionadas con la mejora de los derechos humanos.

Recomendación 148.29. Seguir esforzándose para garantizar la autonomía de las instituciones nacionales que se ocupan de la protección de los derechos humanos.

Recomendación 148.38. Proseguir las iniciativas en relación con las medidas adoptadas y la legislación aprobada para la aplicación efectiva de las nuevas disposiciones constitucionales

Recomendación 148.101. Fortalecer el estado de derecho y la buena gobernanza, haciendo mayor hincapié en el desarrollo de la capacidad de los funcionarios públicos federales y locales para mejorar el cumplimiento de la ley así como la promoción y protección de los derechos humanos.

Recomendación 148.105. Considerar la posibilidad de utilizar plenamente las enmiendas constitucionales de manera más efectiva para prevenir e investigar violaciones de los derechos humanos, sancionar a quienes las cometen, y proporcionar reparación y recursos efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos.

Por todo lo anterior, se considera que a los Poderes de la Unión les corresponde un papel más activo en la implementación de la reforma constitucional de 2011 a nivel local, y el Congreso de la Unión puede fortalecer el actuar de los organismos protectores mediante tres acciones concretas:

Dotar autonomía directamente en la Constitución de la República;

Proveer de una legislación general que regule su función sustantiva de manera homogénea, y

Establecer un modelo colegiado en la composición de los organismos protectores de las entidades federativas, cuyos integrantes sean designados por la Cámara de Diputados a efecto de fortalecerlos ante las autoridades respectivas.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

En mérito de lo fundado y motivado, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se reforman los párrafos primero y segundo; se deroga el contenido del párrafo quinto y se recorren en su orden los párrafos sexto y séptimo para quedar como párrafos quinto y sexto, respectivamente; se deroga el párrafo octavo y se recorren en su orden los párrafos noveno, décimo y undécimo para quedar como párrafos séptimo, octavo y noveno, respectivamente; y se adicionan siete párrafos; todos del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 102.

...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Los organismos de protección formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. El conocimiento y resolución de quejas se ajustará a lo establecido en la legislación general que regule el funcionamiento de los organismos de protección de los derechos humanos, expedida por el Congreso de la Unión.

Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

...

...

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo y de los consejeros protectores de derechos humanos de las entidades federativas, se ajustará a un procedimiento de convocatoria pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la legislación aplicable.

Los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas gozarán de autonomía de gestión y presupuestaria, así como de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas contarán con un órgano colegiado de dirección superior integrado por siete consejeros, con derecho a voz y voto, mismos que serán designados conforme al siguiente procedimiento:

- a) Dentro de los ciento veinte días previos a que el consejero o consejeros en funciones terminen su encargo, la Cámara de Diputados, a propuesta de su órgano de dirección política, emitirá convocatoria pública señalando requisitos, fechas y plazos de registro, de evaluación y de designación, así como descripción de las etapas del proceso;
- b) Concluido el plazo de registro, el órgano de dirección política de la propia Cámara realizará lo conducente a efecto de conformar un comité consultivo integrado por cinco personas de reconocido prestigio en la materia, de las cuales dos serán nombradas por el propio órgano de dirección y tres por la Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- c) Una vez conformado, el comité recibirá la lista completa de los aspirantes e informará por escrito al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados sus observaciones, así como la evaluación de cada uno de los aspirantes respecto a su idoneidad dentro del plazo establecido en la convocatoria;
- d) Vencido el plazo de evaluación, el órgano de dirección política elegirá un aspirante por cada vacante y lo propondrá al Pleno de la Cámara para que éste designe mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes;
- e) Al vencimiento del plazo fijado como máximo para someter al Pleno la propuesta o propuestas de que se trate y éstas no se desahoguen o no alcancen la votación requerida, el Pleno designará mediante insaculación pública de entre los aspirantes que hubieren sido evaluados como idóneos.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

Los consejeros protectores de derechos humanos deberán ser mexicanos por nacimiento, originarios de la entidad correspondiente y cumplir con los requisitos siguientes:

- I. Tener 35 años cumplidos al día de su elección;
- II. Acreditar conocimientos y experiencia en protección de derechos humanos;
- III. No haber desempeñado cargo alguno en las instancias de procuración de justicia o de seguridad pública, ni haber sido gobernador, jefe de gobierno del Distrito Federal, secretario o subsecretario de gobierno, durante los cinco años previos al día de su elección;
- IV. No haber sido miembro de partido político alguno;
- V. No haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año, y
- VI. Tener cédula profesional.

Los consejeros protectores de derechos humanos durarán en su encargo seis años y no podrán ser reelectos, percibirán una remuneración acorde con sus funciones y sólo podrán ser destituidos e inhabilitados mediante juicio político, en los términos del Título Cuarto de esta Constitución, por el Congreso de la Unión.

En caso de que ocurra una vacante de consejero, la Cámara de Diputados hará la designación correspondiente en términos de este artículo. Si la vacante se verifica durante los primeros tres años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

Los consejeros integrantes de los organismos protección de los derechos humanos, por mayoría, elegirán de entre sus miembros al Presidente del organismo correspondiente, el cual tendrá un periodo de tres años y no podrá ser reelecto. En caso de ausencia definitiva del Presidente, dichos integrantes nombrarán al consejero que deba concluir el periodo.

Artículos Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión, dentro de los ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, expedirá la legislación general que regule el funcionamiento de los organismos de protección de los derechos humanos.

Tercero. Dentro de los ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor de este decreto, la Cámara de Diputados realizará lo conducente para emitir las convocatorias correspondientes y desahogará los procedimientos respectivos a efecto de que los consejeros protectores de derechos humanos sean designados, mismos que asumirán sus funciones el mismo día que entre en vigor la ley general materia del presente decreto. Los titulares de los organismos de protección que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente decreto seguirán en su encargo hasta que los consejeros protectores de derechos humanos de la entidad federativa correspondiente asuman su encargo.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

Cuarto. Las leyes que regulen el funcionamiento de los organismos protectores de derechos humanos en el ámbito federal y local al momento de la entrada en vigor del presente decreto, seguirán vigentes en todo lo que no se oponga al mismo y a la legislación general en la materia bajo el principio pro persona. El Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán adecuar la legislación conforme a lo dispuesto en el presente decreto en un plazo máximo de un año contado a partir de su entrada en vigor.

Quinto. Las autoridades responsables de la administración y/o finanzas de las entidades federativas realizarán lo conducente a efecto de garantizar la plena autonomía presupuestaria de los organismos de protección de los derechos humanos.

Sexto. Los asuntos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente decreto, serán resueltos conforme a las normas vigentes al momento de su inicio, sin perjuicio de que se aplique en lo conducente lo previsto en la legislación general materia de la presente reforma, bajo el principio pro persona.

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

Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, DF, a 9 de diciembre de 2015.

Diputado José Antonio Salas Valencia (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LOS CÓDIGOS PENAL FEDERAL, Y NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez, miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en ejercicio de las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Federal Penal y el Código Nacional de Procedimientos Penales, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

La figura del arraigo penal, como han declarado diversos académicos y especialistas, compromete al Estado de derecho, así como los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución, como en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano. Ya en 2005, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación había declarado inconstitucional dicha medida cautelar, pues implica la detención de una persona cuando la investigación correspondiente aún no arroja datos concluyentes para establecer la probable responsabilidad penal directa del impugnado con el delito atribuido, sin oportunidad de defenderse para deslindar su responsabilidad. Sin embargo, en el año 2008 el alto tribunal revirtió, bajo una confusa discusión, dicha decisión por mayoría de seis votos contra cinco, y revistió al arraigo penal de constitucional.

El hecho de que 6 ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideren que el arraigo es constitucional, no implica que no vulnere derechos humanos internacionalmente reconocidos; diversas voces se han manifestado en contra de esta última determinación, entre ellas la del Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien ha planteado que, a la luz del artículo 1o. de la Constitución, leído e interpretado de manera conjunta con lo que dispone el diverso 133 constitucional, es factible establecer un parámetro de control de regularidad de las normas que integran el sistema jurídico mexicano, a fin de favorecer en todo momento la protección más amplia de los derechos humanos, es decir, aplicar el que resulte en el mayor beneficio de las personas, debe ser construido independientemente de su fuente, para estar en capacidad de evaluar si su contenido es acorde o no con el objetivo establecido en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

De esta manera, la figura del arraigo penal evidentemente afecta un cúmulo de derechos tales como la libertad personal, el debido proceso, la presunción de inocencia, la integridad física por riesgo de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como la libertad de circulación, mismos que se encuentran consagrados y protegidos, tanto por nuestra Constitución como por la Convención Americana de Derechos Humanos, por tanto, se desprende que puede configurarse un estándar de fuente internacional que otorga la protección más amplia a la persona, que no permite, según palabras del Ministro Cossío, el arraigo como herramienta de investigación, sin que exista una acusación y, con ello, el inicio del proceso penal ante la autoridad judicial competente.¹

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VII, miércoles 9 de diciembre de 2015

Por lo tanto, la figura del arraigo deviene inconveniente e inconstitucional, a la luz del multicitado artículo 1o. de la Constitución, pues, como medida precautoria que permite “primero detener a la persona para después investigarla”, incumpliendo con los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en la Convención Americana de Derechos Humanos.²

De acuerdo con información obtenida por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, la CNDH indicó que entre el 18 de junio de 2008 y abril de 2014, se ventilaron 112 quejas por violaciones a derechos humanos relacionadas con el arraigo, de las cuales, 38 por ciento fue por detención arbitraria y 41 por ciento por tratos crueles, inhumanos o degradantes. Del total, un 26 por ciento presentó ambas violaciones.³

Por si fuera poco, el arraigo penal se ha caracterizado por ser poco efectivo para combatir la delincuencia. Según datos del Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia y de la CMDPDH, la PGR informó que de 2008 a 2011, de un total de 8 mil 595 personas arraigadas en el ámbito federal, únicamente el 3.2 por ciento obtuvo sentencia condenatoria.⁴ Así, el arraigo ha sido una medida de la que se ha abusado y aplicado de manera indiscriminada, discrecional y arbitraria, en agravio de los derechos humanos.

Así, a fin de revertir dicha decisión, proponemos eliminar la figura del arraigo penal para garantizar la libertad personal, la presunción de inocencia y la integridad física por riesgo de tortura, y así, armonizar nuestro sistema de justicia penal con el constitucionalismo e internacionalismo contemporáneo de los derechos y libertades del ser humano.

Por lo anterior, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y deroga distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Federal Penal y del Código Nacional de Procedimientos Penales

Artículo Primero. Se reforma el 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.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VII, miércoles 9 de diciembre de 2015

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

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

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VII, miércoles 9 de diciembre
de 2015**

indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Artículo Segundo. Se deroga el artículo Décimo Primero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 para quedar como sigue:

Primero. ...

Segundo. ...

Tercero. ...

Cuarto. ...

Quinto. ...

Sexto. ...

Séptimo. ...

Octavo. ...

Noveno. ...

Décimo. ...

Décimo Primero. Se deroga

Artículo Tercero. Se reforma el artículo 178, del Código Penal Federal para quedar como sigue:

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VII, miércoles 9 de diciembre
de 2015**

Artículo 178. Al que, sin causa legítima, rehusare a prestar un servicio de interés público a que la Ley le obligue, o desobedeciere un mandato legítimo de la autoridad, se le aplicarán de quince a doscientas jornadas de trabajo en favor de la comunidad.

Al que desobedeciere la prohibición de abandonar una demarcación geográfica, dictados por autoridad judicial competente, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y de diez a doscientos días multa.

Artículo Cuarto. Se deroga el artículo 133, del Código Federal de Procedimientos Penales para quedar como sigue:

Artículo 133 Bis. Se deroga

Transitorios

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

Segundo. En un plazo que no podrá exceder de 120 días hábiles, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, las legislaturas de las entidades federativas deberán reformar o derogar, según sea el caso, las disposiciones legales que incluyan la figura del arraigo, a fin de armonizarlas con el presente.

Notas

1 http://www.sitios.scjn.gob.mx/jrcossio/sites/default/files/articulos/pr_t140415.pdf

2 <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/33/11ELARRAIGOPENA.pdf>

3 <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4609>

4 <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4609>

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SALVADOR ZAMORA ZAMORA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, Salvador Zamora Zamora, diputado del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura de 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, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someto a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto mediante la cual se reforma el artículo 115, fracción cuarta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Es innegable la importancia del municipio dentro de nuestro sistema democrático. La gran trascendencia del régimen municipal en la estructura jurídico-política de los Estados Unidos Mexicanos se subraya en lo descrito por el artículo 115, primer párrafo, de nuestra Constitución, donde a la letra establece que “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...” Este postulado constitucional es el resultado de la voluntad del pueblo mexicano reflejada en las decisiones de los constituyentes de 1917, lo cual es explicable, puesto que el municipio se encuentra vinculado a la historia de México y a la realidad mexicana de tal manera que no es sólo una forma de gobierno, sino una forma de vida de nuestro pueblo.

En el aspecto jurídico, concretamente dentro del derecho administrativo, el municipio entraña una forma de descentralización de los servicios públicos por región. Así, el municipio es una unidad indispensable en la vida institucional del país ya que representa el gobierno directo de las comunidades.

Como entidad jurídico-política, el municipio tiene dos características peculiares, la autonomía y la autarquía. Estas dos notas distintivas son inherentes al municipio y constituyen presupuestos básicos para su existencia, a tal grado que faltando alguna de ellas habrá cualquier otro régimen, menos el municipal.

La que en esta iniciativa nos ocupa es la autarquía misma que consiste en su capacidad para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a la colectividad, en otras palabras, se traduce en una autosuficiencia económica. Para ello requiere de libertad económica, o sea de la facultad para administrar su hacienda sin injerencia de ninguna autoridad ajena a su cabildo.

De esto último es que el día de hoy presento esta iniciativa con la intención de fortalecer dicha autosuficiencia económica, esto desde luego sin generar mayores obligaciones o impuestos a los ciudadanos de los municipios, por el contrario utilizando los bienes para resolver los males, es decir, esta iniciativa tiene como propósito central el que todos los bienes del dominio público que se encuentren en posesión de particulares y que el objeto de parte de este sea distinto a aquel por el cual fue otorgado, pague los impuestos correspondientes a la hacienda pública local y con esto

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

generar los recursos que de acuerdo al propio artículo 115 de la Constitución están obligados a cubrir las personas físicas y morales que habitan en los municipios, ya que es su obligación contribuir al gasto público.

Un claro ejemplo de esto lo podemos encontrar en los aeropuertos concesionados está claro que los bienes que son objeto de una concesión federal estarán exentos de pagar contribuciones por mandato constitucional, como en este caso serían todos los bienes inherentes a la operación del propio aeropuerto, sin embargo, amparándose en la interpretación de la ley, es que algunos usan dicho párrafo como pretexto para no pagar las contribuciones a que están obligados esto se observa en los aeropuertos instalados en los municipios mexicanos, distintos inmuebles que no son inherentes al objeto público de la concesión no pagan sus contribuciones a pesar de que obtienen rendimientos por la operación y administración de diversos servicios. Es decir, no pagan las contribuciones municipales como el impuesto predial, el servicio de agua, las licencias de giro o los permisos por estacionamiento. Estamos hablando de todos los inmuebles y servicios que son accesorios o complementarios a la concesión, como los estacionamientos, los locales comerciales, los hoteles, los bares, los bancos, gasolineras y cualquier otra actividad que no sea parte del bien de dominio público, que si bien es cierto la concesión que les fue otorgada en algunos casos les permite estos giros como parte de la recuperación de su inversión, también es cierto que no forman parte del objeto principal del servicio público que se presta y por lo tanto debieran contribuir al gasto público.

Por todo lo expuesto es que presento esta iniciativa con la finalidad de detener la interpretación de un artículo y dejar de manera clara la división de las obligaciones de los municipios hacia la federación de los particulares hacia los municipios.

Por lo anteriormente expuesto, me permito presentar ante esta Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Mediante el cual se reforma el artículo 115, fracción cuarta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115.

I...

II...

III...

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán 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.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

- b) Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- c) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
- d) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

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, **en el caso de que los inmuebles los posean entidades paraestatales o particulares, bajo cualquier título y el uso de los mismos sea mixto, solo quedara exenta la superficie que cumpla con el objeto público para el que fue entregado.**

...

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 la Cámara de Diputados, a 9 de diciembre de 2015.

Diputado Salvador Zamora Zamora (rúbrica)