

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 69 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FEDERICO DÖRING CASAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado Federico Döring Casar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 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 por el que se reforma el artículo 69, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

En los sistemas republicanos, la pregunta parlamentaria es uno de los instrumentos de control del órgano del Estado que realiza la función legislativa del gobierno, sobre el órgano del Estado que realiza la función administrativa; un medio para la rendición de cuentas del Ejecutivo al Legislativo.

Para Fernando Santaolalla, las preguntas –al igual que las interpelaciones– constituyen instrumentos de información de los parlamentos para que, a través de estos, los miembros de las Cámaras puedan obtener esclarecimiento sobre todo lo que hace o deja de hacer el gobierno y la administración; “sometido a un régimen de transparencia, el gobierno se sentirá menos propenso a adoptar ciertas decisiones que en otro caso se darían. Incluso, al airear ante la opinión pública los errores y deficiencias del Gobierno se establece un medio de forzarle a la rectificación de decisiones ya tomadas”¹, por lo que también inducen al ejercicio responsable del poder.

El mismo autor refiere que las preguntas parlamentarias nacieron en Inglaterra durante el siglo XVIII y se desarrollaron en muchos otros parlamentos durante el siguiente siglo, desarrollo que conllevó al establecimiento de normas para el adecuado ejercicio de este instrumento, como es el caso de la diferenciación entre preguntas orales, que se contestan durante el transcurso del propio debate parlamentario, y las preguntas escritas, cuya respuesta requiere de una mayor precisión técnica y, en consecuencia, de un mayor tiempo para su elaboración; en este caso, tanto la pregunta como la respuesta deben hacerse públicas a través de los medios de difusión parlamentarios².

En algunos países hay preguntas a las que se les da el carácter de urgente, en tanto que en España se diferencian las preguntas de contestación ante la Cámara y ante la comisión. En la Cámara de los Comunes en Inglaterra, el *question time* es el tiempo dedicado a la exposición y contestación de las preguntas, y abarca los primeros 50 minutos de cada sesión, en tanto que en la Asamblea Nacional francesa se reservan sesiones para ese único propósito³.

La figura de la pregunta parlamentaria llegó a México con la reforma al artículo 69 de la Constitución, publicada el 15 de agosto de 2008. Antes de esta reforma, el artículo 69 constitucional constaba de un único párrafo, el cual que disponía la asistencia del presidente de la República al Congreso en la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias a fin de presentar un informe por escrito sobre el estado general que guarde la administración pública del país⁴.

Con la reforma de 2008, este párrafo fue modificado para eliminar la obligación del presidente de la República a asistir a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso, y solamente

quedó la obligación de presentar el informe escrito en la referida fecha. Y se adicionó un segundo párrafo que dispuso lo siguiente:

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

Luego, una posterior reforma a este artículo, publicada el 10 de febrero de 2014, adicionó un tercer párrafo^s, con lo que quedó configurado el texto vigente del artículo 69 constitucional.

Tenemos entonces que fue hasta 2007 que el presidente de la República asistió al Congreso para presentar su informe, como sucede en cualquier país que se precie de contar con un gobierno republicano; que el titular del Ejecutivo informe al órgano legislativo sobre el estado del gobierno, es un acto fundamental de rendición de cuentas en cualquier Estado con división de poderes. Siendo así, la exclusión del presidente de la República del Congreso en la propia presentación de su informe, resultó excepcional en comparación con cualquier país con modelo de división de Poderes.

No obstante, la exclusión del presidente de la República para asistir al Congreso a presentar su informe, fue la consecuencia de muchos años de desgaste del formato para la realización de tal informe. En efecto, desde la LIV Legislatura del Congreso de la Unión, diversos legisladores comenzaron a realizar actos con el propósito de interrumpir e incluso obstaculizar el adecuado desarrollo de la sesión del Congreso en la que el presidente asistía a la entrega de su informe.

Pero el acto de rendir el informe presidencial ante el Congreso resultó insostenible a partir de la LX Legislatura, cuando, en su primer año, varios diputados tomaron la tribuna e impidieron que el presidente entrara al salón donde se encontraba reunido el pleno del Congreso, por lo que el presidente de la República tuvo que entregar su informe al presidente del Congreso en un salón contiguo; y en su segundo año, cuando diversos grupos parlamentarios decidieron abandonar la sesión en el momento en que ingresaba el presidente. Fueron actos que negaron la esencia de la función parlamentaria: el diálogo y la rendición de cuentas del jefe del gobierno a la asamblea que representa a la nación, y fue el final de la entrega personal del informe presidencial ante el Congreso, pues luego vino la comentada reforma.

Con la referida reforma de 2008 al artículo 69 constitucional, quedó intacta la obligación del Presidente de la República de entregar al Congreso el informe sobre el estado que guarda la administración pública del país, pero se eliminó la obligación de presentarse personalmente al Congreso para entregarlo. A cambio de ello, se estableció la figura de la pregunta parlamentaria y la comparecencia de diversos servidores públicos, quienes rendirán informes bajo protesta de decir verdad.

Como puede observarse, en el sistema jurídico mexicano cobra relevancia la figura de la pregunta parlamentaria porque esta, junto con los informes de diversos servidores públicos en comparecencias en el Congreso, vinieron a sustituir el acto republicano del informe presidencial ante el Poder Legislativo.

La pregunta parlamentaria, como lo dispone la última parte de la porción normativa del segundo párrafo del artículo 69, está regulada en la legislación secundaria del Congreso, específicamente en los reglamentos de cada una de sus cámaras. En el caso del Reglamento del Senado de la República,

esta se norma en el capítulo tercero del Título Octavo (de los procedimientos especiales); en tanto que en el Reglamento de la Cámara de Diputados se norma en el Capítulo V del Título Cuarto (de los procedimientos en el Pleno).

El artículo 268 del Reglamento del Senado estipula que la Junta de Coordinación Política integra las preguntas que formulan los grupos parlamentarios en proporción al número de sus integrantes y las presenta a la Mesa Directiva para someterlas al pleno y remitirlas al presidente; las respuestas del presidente se turnan a las comisiones correspondientes y a los grupos parlamentarios para su valoración y análisis, y tanto las preguntas como las respuestas se deben publicar en la Gaceta del Senado.

Y por lo que hace al Reglamento de la Cámara de Diputados, el artículo 130 dispone que cada grupo parlamentario ordenará las preguntas de sus integrantes en 4 áreas temáticas: política interior, política exterior, política social y política económica; la Junta de Coordinación Política recibirá las propuestas de los grupos y en un plazo de 10 días hará la propuesta de acuerdo en donde establezca el número total de preguntas, el número de preguntas que corresponde a cada Grupo atendiendo al criterio de proporcionalidad, y el texto de las preguntas admitidas. Aprobado el acuerdo por el pleno, las preguntas se harán llegar a los servidores públicos correspondientes, quienes contarán con 15 días para enviar sus respuestas. El artículo 131 del mismo ordenamiento señala que las respuestas se harán del conocimiento del Pleno y se publicarán en la Gaceta y en la página de Internet; además, el Presidente de la Mesa Directiva turnará a las comisiones relacionadas con la materia, las respuestas para su correspondiente análisis, valoración y, en su caso, recomendaciones, para lo cual contarán con 15 días; estas conclusiones o recomendaciones se enviarán a la Junta para su conocimiento y a la Mesa Directiva para que dé cuenta al Pleno, y el Presidente de la Mesa Directiva las enviará al Presidente de la República; si el servidor público no contesta la pregunta o no satisface la solicitud de información, los diputados podrán acudir en queja ante el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Tenemos entonces que, tanto el cuarto párrafo del artículo 93 constitucional, como el artículo 131 del Reglamento de la Cámara de Diputados, establecen los plazos con que cuentan los servidores públicos a los que se les envían preguntas parlamentarias para que den contestación a estas; no obstante, en la práctica resulta común el incumplimiento a tales plazos, como puede advertirse de la entrega a destiempo de las más recientes preguntas enviadas por la Cámara de Diputados al presidente de la República, las cuales fueron aprobadas por el pleno el 21 de octubre de 2015, por lo que el plazo para que el presidente remitiera sus respuestas se vencía el 5 noviembre, pero no fue sino hasta el 15 de diciembre cuando la Cámara de Diputados las recibió, es decir, 40 días posteriores a la fecha establecida por la Constitución y por el reglamento de esta Cámara.

Desde la perspectiva del suscrito, la entrega extemporánea por parte del Ejecutivo de sus respuestas a las preguntas parlamentarias no es un asunto menor, pues, como hemos, ya señalado, la relevancia de este instrumento de control deriva de que la misma sustituyó a la entrega personal presidente de su informe de gobierno. Si el órgano reformador de la Constitución consideró que la entrega personal del informe ya no tenía mucha razón de ser debido a su permanente desgaste, y que en su lugar el Presidente de la República tendría que contestar por escrito las preguntas que le formularan los integrantes de cada una de las cámaras del Congreso, tenemos entonces que de ningún modo se justifica que el presidente no cumpla con la entrega en el plazo establecido por la norma, aún más porque se trata de preguntas que buscan la ampliación de información relativa al propio informe entregado por escrito por el jefe del Ejecutivo federal, es decir, de información que debe tenerse a la mano porque recae a su obligación constitucional de informar al Congreso el estado que guarda la administración pública. No se trata de preguntas de ocurrencia de los legisladores, sino de

ampliación de información del estado que guarda la administración pública, por lo que no se justifica que tales respuestas no se entreguen en tiempo porque la información que se solicita ha sido ya procesada por el Ejecutivo Federal para la elaboración del informe presidencial.

Siendo así, y dada la relevancia que en el sistema jurídico mexicano tiene este instrumento de control del Poder Legislativo en relación con el Poder Ejecutivo, proponemos modificar el segundo párrafo del artículo 69 constitucional a efecto de agregar el plazo con el que cuenta el presidente de la República para entregar a cada una de las Cámaras las respuestas a las preguntas parlamentarias que le sean formuladas. El plazo propuesto es el de quince días, a efecto de homologarlo con el que establece el cuarto párrafo del artículo 93 constitucional relativo al término para la entrega de la información requerida por las cámaras a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal.

Finalmente, se propone adicionar, en el mismo párrafo segundo del artículo 69 constitucional, un enunciado que establezca que el incumplimiento a lo dispuesto en el propio párrafo (la entrega en el plazo señalado de las preguntas parlamentarias por parte del presidente de la República, así como la comparecencia y rendición de sus informes bajo protesta de decir verdad por parte de los secretarios de Estado y directores de las entidades paraestatales) será sancionado en términos de la fracción III del artículo 109 constitucional, es decir, por responsabilidad administrativa.

Estamos convencidos que con esta propuesta se fortalecería el ejercicio del rendición de cuentas del Ejecutivo al Legislativo y, en consecuencia, se consolidaría la división de Poderes y el estado de derecho en nuestro país.

Por lo expuesto y fundado, someto a la consideración del pleno de este órgano legislativo la presente iniciativa con proyecto por el que se reforma el artículo 69, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma el artículo 69, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 69. ...

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito que deberá ser respondida en un plazo de quince días naturales, y citar a los secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad. Cualquier servidor público que incumpla con lo dispuesto en el presente párrafo será sancionado en términos de la fracción III del artículo 109.

...

Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión realizará las adecuaciones a la legislación secundaria que se desprendan del contenido del presente decreto en un plazo de noventa días posteriores a la entrada en vigor del mismo.

Notas

1 Santaolalla López, Fernando, Sinopsis Artículo 111, Constitución española,

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=111&tipo=2>

2 Ídem.

3 Ídem.

4 El texto original de 1917 se refería a la apertura de sesiones tanto ordinarias (que solamente constaban de un periodo cada año) –para efecto de informar sobre el estado general de la administración pública– como extraordinarias –para efecto de informar las razones de la convocatoria–; esto era así toda vez que el artículo 67 del texto original de 1917 disponía que las sesiones extraordinarias del Congreso serían convocadas por el presidente de la República. Ambas disposiciones (los artículos 67 y 69 constitucionales) fueron modificadas en 1923 para establecer que las sesiones extraordinarias serían convocadas por la Comisión Permanente, por lo que sería el presidente de esta comisión quien informaría sobre los motivos de tal convocatoria.

5 El tercer párrafo estableció que, en el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el presidente de la República presentará al Senado, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a 7 de enero de 2016.

Diputado Federico Döring Casar (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO ALFREDO BEJOS NICOLÁS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, diputado Alfredo Bejos Nicolás, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el numeral 1 del artículo 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por la que se reforma el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ampliación del segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver

Como bien lo señala la doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave,

“...el 66 de la Constitución señala las fechas de terminación de los dos periodos: el primero concluye el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, en cuyo caso podrá extenderse hasta el 31 de diciembre y, el segundo termina no más allá del 30 de abril...”¹

“...este artículo 65 constitucional señala cuál será el trabajo parlamentario que el Congreso desarrollará dentro de dichas fechas, para ello se ocupará del estudio, la discusión y la votación de las iniciativas de ley que le presenten, así como de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a la Constitución y, de manera preferente, de los que le señale su ley orgánica...”²

Como lo mandata la Carta Magna, dentro de los periodos ordinarios de sesiones debemos ocuparnos, entre otros asuntos, del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se presenten.... Sin embargo, en los hechos ésta parte no se cumple cabalmente, en parte, por el tiempo que comprenden en suma dichos periodos, siendo éste precisamente el problema que la iniciativa pretende resolver.

II. Argumentos que la sustentan

Para fundamentar lo anterior, debemos señalar que con base en el Reporte Legislativo³ Número seis de Integralia Consultores, “El Congreso mexicano produjo durante la Legislatura LXII (2012-2015) reformas muy relevantes para el desarrollo económico, social y político de México...”. Sin embargo, en el mismo estudio indica que durante la legislatura en comento:

“Se presentaron mil 866 iniciativas legislativas en la Cámara de Senadores, de las cuales se aprobó el 10 por ciento; en el caso de la Cámara de Diputados se presentaron 3 mil 209 iniciativas (422 menos que la legislatura previa) y la tasa de aprobación fue de 15.2 por ciento. Cabe resaltar que en los últimos 20 años el número de iniciativas presentadas en la cámara baja se ha multiplicado por diez: pasó de 316 iniciativas presentadas en la Legislatura LV (1991-1994) a 3 mil 208 en la LVII (2012-2015).”

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4445-II, miércoles 13 de enero de
2016**

De lo anterior se concluye que no se llegó durante la legislatura en comento ni al 20 por ciento de la aprobación de éstas, hablando tanto de la Cámara de Senadores y de Diputados; estadística que precisamente sustenta la presente iniciativa.

Aunado a lo anterior, tomando en cuenta, el estudio titulado Periodos ordinarios de sesiones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, elaborado por la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, si bien en 2004 se reformó la Constitución para agregar un mes al segundo periodo de sesiones del Congreso, se considera que desde esa fecha hasta nuestros días, lo anterior no ha ayudado a avanzar en el trabajo legislativo rezagado, por lo cual se sigue teniendo la genuina inquietud de seguir aumentando los días que abarquen cualquiera de los dos periodos de sesiones.⁴

También en la obra antes citada, hace un estudio de Derecho comparado, el cual también se realizó a través de cuadros comparativos, en los cuales se muestra en el ámbito internacional, la regulación a nivel Constitucional que tiene el periodo de sesiones en diversos países; dada su importancia y relevancia, me permito incorporarlos al presente trabajo:⁵

• Cuadro 1.

| PAISES CON SISTEMA PARLAMENTARIO | | | | |
|--|---|--|--|---|
| INGLATERRA | ITALIA | ALEMANIA | ESPAÑA | FRANCIA ¹⁷ |
| <ul style="list-style-type: none"> El parlamento sesiona en el transcurso del año un promedio de 160 días, generalmente en las tardes de lunes a jueves de 2:30 a 22:30 cuando menos, y los viernes por la mañana. Los Loers acuden a sesionar 150 días al año, en promedio. | <ul style="list-style-type: none"> Trabaja la mayor parte del año, de 8 a 9 meses. | <p>Bundestag:</p> <ul style="list-style-type: none"> calendario flexible. No sesiona constantemente, lo hace por una o dos semanas y alternan con 2 semanas con sesión parlamentaria. <p>Sesiones públicas</p> | <p>Dos periodos de sesiones anuales: de septiembre a diciembre y de febrero a junio.</p> <ul style="list-style-type: none"> Sesiones extraordinarias a petición del gobierno, de la diputación permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de ellas. Sesiones plenarias, en las que se lleva a cabo la actividad semanal, normalmente dos días, martes por la tarde a jueves a mediodía. | <ul style="list-style-type: none"> Trabaja del primer día laborable de octubre al último de junio (9 meses). Periodo extraordinario a petición del primer ministro o mayoría de la Asamblea Nacional, abiertos o clausurados por decreto presidencial. <p>Sesiones públicas</p> |

¹⁷ Constitución del 4 de octubre de 1958, en: <http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/8bb.asp#TITULO%20IV>

• Cuadro 2.

| PAISES CON SISTEMA PRESIDENCIAL | | | | |
|---|--|--|---|---|
| E.U.A. | MEXICO ¹⁸ | COSTA RICA ¹⁹ | ARGENTINA ²⁰ | BRASIL ²¹ |
| <p>Las actividades del Congreso son anuales.²²</p> <ul style="list-style-type: none"> El Congreso se reunirá, cuando menos, una vez cada año y dicho periodo de sesiones se iniciará al mediodía del 3 de enero, a no ser que por medio de una ley fije una fecha diferente.²³ | <ul style="list-style-type: none"> Habrà dos periodos de sesiones ordinarias: <ul style="list-style-type: none"> Del 1o. de septiembre al 15 de diciembre de cada año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, podrá extenderse hasta el 31 de diciembre. Y a partir del 1º de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo que no podrá prolongarse más allá del 30 de abril. | <ul style="list-style-type: none"> Se reunirá cada año el día primero de mayo, aún cuando no haya sido convocada. Sus sesiones ordinarias durarán seis meses, divididas en dos periodos: del primero de mayo al treinta y uno de julio, y del primero de septiembre al treinta de noviembre. Una legislatura comprende las sesiones ordinarias y extraordinarias celebradas entre el primero de mayo y el treinta de abril siguiente. | <ul style="list-style-type: none"> Solo hay un periodo ordinario de sesiones al año para ambas cámaras. Inicia el 1º de marzo y concluye el último día de noviembre. Puede abrirse un periodo extraordinario convocado por el presidente de la nación. | <p>Hay dos periodos de sesiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> Del 15 de febrero al 30 de junio. Del 1 de agosto al 15 de diciembre. |

¹⁸ Artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

¹⁹ Artículo 115 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, en: <http://www.racs.co.cr/asamblea/proyecto/constitu/const9.htm>

²⁰ Artículo 63 de la Constitución de la Nación Argentina, en: http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_nacional.pdf

²¹ Artículo 57 de la Constituição da República Federativa do Brasil, en: <http://www2.camara.gov.br/internet/espanol/numero deputados.html>

²² A pesar de que se entiende que el Congreso Norteamericano sesiona durante todo el año, el Presidente puede sin embargo, fijar la fecha para receso cuando las Cámaras no lleguen a ningún acuerdo sobre ella y convocar a sesiones extraordinarias.

²³ Enmienda Veinte (enero 23, 1933), Constitución de 1987, en *Political Database of the Americas*: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/USA/ccuu1787.html>. El fundamento legal de las sesiones del Congreso estadounidense se encuentra en el artículo I, Sección 4, cláusula II, de su Constitución, el cual fue modificado a través de la Enmienda XX la que dispone: "Enmienda veinte. 1. ... 2. El Congreso se reunirá, cuando menos, una vez cada año y dicho periodo de sesiones se iniciará al mediodía del tres de enero, a no ser que por medio de una ley fije una fecha diferente. 3. a 6. ..." El número de días que el Congreso sesiona cada año desde su inicio hasta su terminación (llamada *adjournment sine die*: Suspensión indefinida) varía de un año a otro. Durante un año pueden hacerse diversas suspensiones. Los procedimientos de suspensión están regulados en la Cámara de Representantes por las Reglas de la Cámara y por la Constitución y son: 1. Suspensiones de tres días o menos, los cuales se harán de acuerdo a una moción. 2. Suspensiones de más de tres días, para las cuales se requiere el consentimiento del Senado. 3. Suspensiones definitivas, a través de las cuales dan por terminada la sesiones de un Congreso y para las cuales se requiere el consentimiento de ambas Cámaras (Cámara de Representantes y Senado). Las suspensiones de más de tres días y las suspensiones indefinidas son tomadas de acuerdo a resoluciones concurrentes. Las suspensiones se distinguen de los

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4445-II, miércoles 13 de enero de 2016

| CHILE ²⁴ | COLOMBIA ²⁵ | PARAGUAY | PERU ²⁶ | VENEZUELA ²⁷ |
|---|---|--|--|---|
| <p>El Congreso abrirá sus sesiones ordinarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El día 21 de mayo de cada año. • Las cerrará el 18 de septiembre. | <p>El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre. • El segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio. | <p>Ambas Cámaras del congreso se reunirán anualmente en sesiones ordinarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desde el primero de julio de cada año hasta el 30 de junio siguiente. • Con un período de receso desde el veinte y uno de diciembre al primero de marzo. | <p>Dentro del periodo anual²⁸ de sesiones, habrá dos periodos ordinarios de sesiones o legislaturas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El primero se inicia el 27 de julio y termina el 15 de diciembre. • El segundo se inicia el 01 de marzo y termina el 15 de junio. | <p>El primer período de las sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional comenzará, sin convocatoria previa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El cinco de enero de cada año o el día posterior más inmediato posible y durará hasta el quince de agosto. • El segundo período comenzará el quince de septiembre o el día posterior más inmediato posible y terminará el quince de diciembre. |

recesos. La Cámara puede autorizar un receso. Durante un periodo de receso la Cámara puede continuar abierta para ciertos asuntos. La mayoría de los asuntos son puestos en espera para su tramitación, los informes son enviados a archivo y las iniciativas podrán ser acumuladas para su turno a comisiones. Información proporcionada por: *Law Library of Congress, Public Services*, Mayo, 2007.

²⁴ Artículo 6 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en: <http://www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/30289.pdf>

²⁵ artículo 138 de la Constitución Política de Colombia, en: http://direccion.camara.gov.co/camara/site/artic/20050708/asocfile/reformas_constitucion_politica_de_colombia_1.pdf

²⁶ Cabe hacer mención que el periodo de sesiones ordinarias podrá prorrogarse por decisión de la cuarta parte de los miembros de cualquiera de ellas; por resolución de los dos tercios de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso, o por decreto del Poder Ejecutivo. El Presidente del Congreso o el de la Comisión Permanente deberá convocarla en el término perentorio de cuarenta y ocho horas.

²⁷ Artículo 219 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en <http://asambleanacional.gov.ve/ns2/PaginasPlanas/constitucion.asp>

²⁸ El caso de Perú se puede observar que a nivel Constitucional no se establece disposición alguna respecto de los periodos de sesiones ordinarias, es el Reglamento del Congreso de la República el que regula lo relativo a los periodos de sesiones, estableciéndose en éste que habrá un periodo anual de sesiones dentro del cual se comprenden los dos periodos ordinarios de sesiones, que se comparan. Artículos 48 y 49 del Reglamento del Congreso de la República de Perú, en: <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/reglamento.nsf/regla?OpenView&Start=1&Count=30&Expand=6.1#6.1>

| ECUADOR ²⁹ | PANAMA ³⁰ | URUGUAY ³¹ |
|--|---|--|
| <p>EL Congreso sesiona de forma ordinaria y permanente, con dos recesos al año de un mes cada uno.</p> | <p>La Asamblea Legislativa se reunirá en sesiones que durarán 8 meses en el lapso de un año, dividido en dos legislaturas ordinarias de cuatro meses cada una. Dichas legislaturas se extenderán:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Del 1 de septiembre al 31 de diciembre. • Del 1 de marzo al 30 de junio. | <p>La Asamblea empezará sus sesiones:</p> <p>* El 1 de marzo al 15 de diciembre.</p> |

*Nota: Cuadro elaborado por la Subdirección de Política Interior – Dirección de los Servicios de Investigación y Análisis.

Con fundamento en los datos estadísticos expuestos y tomando en cuenta en el derecho comparado el tiempo que comprenden los periodos ordinarios en otros países, es una preocupación para el que suscribe que la suma de los dos periodos ordinarios de sesiones, no permite avanzar en el trabajo legislativo que se ha venido acumulando legislatura tras legislatura.

Al respecto, la doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave, especialista en derecho parlamentario, “...señala que: Las consecuencias de periodos tan reducidos son, por un lado, la ineficacia y, por otro, la antidemocracia, que perjudican a uno de los órganos o instituciones del Estado”.⁶

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4445-II, miércoles 13 de enero de 2016

En este tenor, establece las razones de su señalamiento y que a continuación se apuntan:

Primera: El Poder Legislativo carece de una verdadera representatividad, debido a que, durante siete meses, éste no está reunido y la Comisión Permanente, órgano que actúa durante sus recesos y que tiene numerosas atribuciones, representa tan sólo el 6% de seiscientos veintiocho parlamentarios en total;

Segunda: Que por la situación actual que vive el país y los estados de la República, constantemente se convoca a sesiones extraordinarias;

Tercera: Es escaso el tiempo para que la institución representativa realice sus facultades y obligaciones, por ejemplo, la Constitución le atribuye de entrada, en el artículo 73, en sus XXX fracciones, facultades y obligaciones, además de otras previstas en diversos artículos constitucionales;

Cuarta: El tiempo para que se ejerza el control del Congreso sobre el gobierno es escaso, control que debe caracterizarse por ser preventivo, permanente y a posteriori pero, sobre todo, continuo, situación que no se da, y

Quinta: Las iniciativas de ley o cualquier otro asunto se conocen de manera superficial o, en lenguaje coloquial, “al vapor”. Concluye afirmando que es necesario ampliar los periodos de sesiones.”⁷

Por lo expuesto, mi propuesta la concreto en el siguiente cuadro comparativo:

Texto actual

...

Artículo 66. Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

...

Propuesta de reforma

...

Artículo 66. Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 31 de mayo del mismo año.

...

No omito señalar que, ya se han presentado iniciativas con el mismo espíritu en anteriores legislaturas.

III. Fundamento legal

Por lo expuesto y con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio, presento ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

IV. Denominación del proyecto de ley o decreto

Decreto

V. Ordenamientos a modificar

VI. Texto normativo propuesto

Único. Se reforma el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 66. Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 31 de mayo del mismo año.

...

VII. 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 “Derechos del Pueblo Mexicano”. *México a través de sus constituciones*, octava edición, comentario al artículo 65 por Susana Thalía Pedroza de la Llave, Tomo III, 2012.

2 Ídem.

3 De acuerdo al propio estudio, es una publicación periódica que busca contribuir al análisis del Congreso de México y fortalecer su funcionamiento y desempeño, en <http://integralia.com.mx/publicaciones-integralia.php>.

4 Periodos ordinarios de sesiones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Estudio de derecho comparado y de las propuestas de reforma a los artículos 65 y 66 constitucionales de las*

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4445-II, miércoles 13 de enero de
2016**

Legislaturas LIX y LX. (Actualización), Centro de Documentación, Información y Análisis, LX Legislatura, página 4, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-09%20-07.pdf>

5 *Ibíd.*, páginas 22-25.

6 <http://www.diputados.gob.mx/sia/polint/dpi41/refesop6.htm>

7 *Ídem.*

VIII. Lugar

IX. Fecha

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de enero de 2016.

X. Nombre y rúbrica del iniciador

Diputado Alfredo Bejos Nicolás (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 21, 115 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO ARMANDO LUNA CANALES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el diputado federal Armando Luna Canales, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura, pone a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el inciso a) del párrafo décimo del artículo 21; se reforman el inciso h) de la fracción III del artículo 115 y la fracción XIII del Apartado B del artículo 123; y se adiciona el Apartado C al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa de modificación constitucional tiene por propósito esencial definir el régimen laboral que debe caracterizar a los elementos policiacos de nuestro país junto con las prestaciones sociales y de desarrollo humano que deben atribuírseles en tanto su condición de trabajadores del Estado. Con este propósito, se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), con otras reformas de diversos artículos que permitirán armonizar nuestro objetivo central.

Problemática

Los elementos policiacos que tienen una relación con el Estado, ya sea al nivel nacional, estatal o municipal, no son considerados trabajadores en tanto que la fracción XIII del artículo 123 de la CPEUM dispone que en su caso se regirán por sus propias leyes. A través de diversas interpretaciones jurisdiccionales se ha determinado por el Poder Judicial de la Federación que, entre el Estado y sus cuerpos policiales no existe una relación laboral, sino de tipo administrativo sin señalarse con precisión, que tipo de relación es.

La fracción constitucional en comento, en su parte conducente, indica:

Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de 2016

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

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 de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

La fracción en comento establece ciertos derechos –y también ciertas restricciones– para el caso de los sujetos enunciados en ella. No obstante, no señala en su caso el tipo de relación que existe entre ellos y, el Estado. Tratándose de los elementos policiales, como hemos indicado, el Poder Judicial de la Federación ha indicado que entre ellos y, el Estado, no existe una relación de tipo laboral sino administrativa por lo que, en consecuencia, no les asisten las garantías y derechos que a los trabajadores del Estado les corresponde. Así, en la tesis de jurisprudencia XVI.1º.A.J/20 (10ª.) se determinó:

Miembros de las instituciones policiales. No tienen derecho al pago de horas extraordinarias ni de días de descanso legal y obligatorio, ante la terminación de la relación administrativa que los unía con el Estado (legislación del estado de Guanajuato). El artículo 8 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios de Guanajuato excluye del régimen de esta ley a los miembros de las policías estatales o municipales, de las fuerzas de seguridad, de las fuerzas de tránsito y a los trabajadores de confianza, pero dispone que tienen derecho a disfrutar de las medidas de protección al salario y a gozar de los beneficios de la seguridad social. Así, esa restricción es acorde con la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 constitucional, que señala que los trabajadores de confianza gozan de las medidas de protección al salario y de la seguridad social... En ese contexto, el pago de horas extraordinarias y de días de descanso legal y obligatorio, no se advierte del citado artículo 8, dado que al excluir de la aplicación de esa ley a los elementos de las fuerzas de seguridad pública, pero tutelar las medidas de protección al salario, se asegura que el trabajador perciba efectivamente los salarios devengados a su favor, protegidos de acreedores, de descuentos indebidos por parte del patrón y con preferencia de cobro. Por tanto, no tienen derecho al pago de esos conceptos, ante la terminación de la relación administrativa que los unía con el Estado.¹

Asimismo, en la tesis 2a./J. 8/2013 (10a.), la Suprema Corte de Justicia de la Nación reafirmó que los trabajadores policiales tienen una relación de tipo administrativa con el Estado, lo cual los excluye del régimen de trabajo para los servidores públicos del Estado. La corte, en jurisprudencia, indicó:

Agentes de las instituciones policiales de Tabasco. Su relación jurídica con el estado y los municipios es de naturaleza administrativa. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en diversas jurisprudencias que los grupos constituidos por militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales, a que se refiere la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen una relación de naturaleza administrativa con el poder público, debido a que al diferenciar a ese grupo de servidores públicos en las reglas que rigen las relaciones del Estado con sus trabajadores y precisar que deberán regirse por sus propias leyes, la citada disposición constitucional los excluye de la aplicación de las normas de trabajo

para los servidores públicos del Estado. En congruencia con lo anterior, se concluye que la relación jurídica entre los agentes de policía y el Estado de Tabasco y sus Municipios es de naturaleza administrativa, pues si bien a las Legislaturas Estatales corresponde regular las relaciones de sus trabajadores, sobre las bases del artículo 123 constitucional, conforme al artículo 116, fracción VI, de la norma suprema, al hacerlo deben respetar la exclusión prevista en el Apartado B, fracción XIII, de aquel numeral, respecto de los miembros de las instituciones policiales, tal como lo dispone el artículo 39 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tabasco.²

En un caso en especial, la Suprema Corte determinó que, otorgarles el carácter de trabajadores al servicio del Estado a los cuerpos policiales y, consecuentemente garantizarles derechos de índole laboral, en tal caso, se violenta manifiestamente la disposición de la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 de la CPEUM. La corte señaló:

Policía Judicial Federal. Los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que establecen una relación laboral entre los agentes que integran aquella y dicha dependencia, transgreden el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, constitucional. Conforme a la interpretación jurisprudencial que del citado precepto constitucional ha realizado este Alto Tribunal, el vínculo existente entre los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el Estado no es de naturaleza laboral sino administrativa, ya que al disponer el Poder Revisor de la Constitución que los militares, los marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes, excluyó a estos grupos del régimen laboral establecido en el Apartado B del artículo 123, aunado a que, en el segundo párrafo de la fracción XIII de tal dispositivo otorgó expresamente, por estar excluidos de ello, a uno de estos grupos –miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada– las prestaciones establecidas en el inciso f) de la fracción XI del numeral en comento. Por ello, al prever los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que son trabajadores de confianza los agentes de la Policía Judicial Federal y que tal relación se regirá por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estableciendo así un vínculo laboral entre dichos agentes y la citada procuraduría, se transgrede lo dispuesto en la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 constitucional.³

Como se observa, la ausencia de una referencia expresa a una relación de tipo laboral entre los sujetos incluidos en la fracción XIII del artículo 123 constitucional, así como la mención de que se regirán por sus propias leyes, ha sido interpretada en el sentido de que a dichos sujetos no les asiste una relación laboral con el Estado, y, en consecuencia, quedan desprovistos de todos los beneficios que el régimen de trabajadores del Estado puede significar. El Poder Judicial ha dicho expresamente que ello se debe a que “...es la propia Constitución la que la que excluye al quejoso de una relación equiparable a la laboral...”⁴

El académico Jorge Vargas Morgado, en el ensayo *Servidores excluidos del Apartado B del artículo 123 constitucional*, detalla sucintamente que esta situación no es nueva. Primeramente, nos indica que la condición de los trabajadores al Servicio del Estado históricamente, se ha encontrado en una posición que los relegada de los beneficios generales que han sido dados –en especial a partir de la Constitución de 1917– para los trabajadores en general.

En relación con el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos, indica que, con motivo de la reforma que adicionó un apartado B a dicho artículo, y que introdujo avances en la relación laboral del Estado con sus servidores de base, no obstante, se limitó gravemente lo relativo a la relación con los servidores públicos de confianza, excluyéndolos de dichos beneficios. Indica

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de 2016

que, tras las diversas reformas realizadas al artículo 123 podemos encontrar regímenes distintos de relación entre el Estado y diversos sujetos. Así, tenemos los siguientes:

1. Trabajadores de base, quienes cuentan con un régimen desarrollado y con el mayor número de derechos.
2. Trabajadores de confianza, quienes se excluyen del régimen de los trabajadores de base y sólo tienen derecho al salario y a la seguridad social.
3. Trabajadores del ejército, fuerza aérea y marina. Son excluidos del artículo 123 pero se les garantiza la seguridad social.
4. Trabajadores del servicio exterior. Sólo excluidos del artículo 123.
5. Trabajadores del Ministerio Público. Sólo excluidos del artículo 123.
6. Trabajadores de las instituciones policiales. Sólo excluidos del artículo 123.⁵

De lo expuesto, se observa que son regulados de manera diferente las diversas relaciones que el Estado tiene con sus empleados. En algunos casos se dispone de un avanzado sistema de desarrollo humano y social, pero en otros casos apenas se reconoce la contraprestación por los servicios y, no digamos ya de aquellas relaciones que ni siquiera son consideradas como relaciones laborales, tal es el caso de los policías.

Ciertamente, algunos oficios por su propia naturaleza requieren de condiciones especiales, tal es el caso de la labor policíaca o la militar y, en consecuencia, ante la propia necesidad del servicio se requiere de un régimen especial que ordene el esquema de derechos y obligaciones que asisten a estos individuos (y al Estado), más ello no puede ser un argumento válido y racional que orille a su completa exclusión del régimen laboral con el que deberían contar los trabajadores de las instituciones policiales.

Recordemos que, conforme al mismo artículo 123 de la CPEUM, toda persona tiene derecho a un trabajo digno y socialmente útil, por lo que el reconocimiento de tal condición (de trabajadores al servicio de Estado) es también un mandato constitucional que no puede seguir obviándose y, antes que nada, se trata de un derecho de orden fundamental que hasta el día de hoy se hace nugatorio para los trabajadores policiales.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos prevé:

Artículo 23.

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Asimismo, el artículo 25 dispone:

Artículo 25

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

2. ...

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone:

Artículo 6

1. Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados parte en el presente pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Artículo 7

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

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente pacto;

b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

Frente al derecho humano al trabajo, es importante plantear algunas reflexiones en torno a su componente estructural y al de los derechos humanos. Como se sabe, y como lo dispone nuestra CPEUM, en materia de derechos humanos debe ser impuesto el principio de no discriminación.

Como se sabe, el ejercicio de los derechos humanos no es absoluto, por lo que pueden ser restringidos de acuerdo con las circunstancias fácticas de cada caso que determinen y justifiquen, con base en el principio de proporcionalidad, la limitación del derecho en cuestión. De esta manera, se considera que la restricción que se hace respecto de cuestiones como lo es, el derecho a huelga, se consideran medidas que cumplen el test de proporcionalidad en tanto que la naturaleza de la función desempeñada (la función de garantizar la seguridad) amerita que, por una parte, dicha función sea permanente (no sujeta a huelgas).

Salvo las anteriores apreciaciones, no resulta justificable en modo alguno discriminar la relación que se da para, por un lado, catalogar la relación entre el Estado y policías como una situación de índole meramente administrativa y, la relación que si se da entre el Estado y otros individuos de tipo laboral. En estos casos nos encontramos frente a una discriminación que no resulta ni idónea, ni necesaria, ni proporcional a los objetivos buscados con la función de seguridad pública, inherente a los cuerpos policiales.

Un análisis de derecho comparado puede darnos luces de cómo se regula el régimen de policía en diversos países que, por lo demás comparten sistemas jurídicos semejantes al de nuestro país.

El régimen de policía en Colombia, Chile, España, Costa Rica y Argentina. ⁶

Haciendo un análisis comparativo de la legislación en diferentes países ibero y latinoamericanos – los que comparten similitudes con el derecho mexicano–, por lo que respecta a los policías, podemos encontrar que muchas de las naciones latinoamericanas más avanzadas en asuntos de Derechos Humanos conceden a sus fuerzas policiales diversos derechos laborales. Países como Costa Rica, Chile, Argentina, Colombia y España, mismos que en décadas recientes han hecho grandes avances legislativos en materia de Derechos Humanos, muestran diversos grados de incorporación de sus policías a una consideración como **trabajadores o funcionarios públicos**, así como una serie de **derechos laborales**.

Estatus como trabajadores: En España, los policías gozan del estatus de empleados públicos, según la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional. La legislación española prevé amplios derechos y medidas de protección laboral para ellos. Costa Rica establece en la Ley General de Policía número 7410 que los policías son funcionarios públicos, “simples depositarios de la autoridad”.

Derechos: La legislación colombiana, en la Ley 62 de 1993, Nivel Nacional - Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, prevé que los trabajadores de las fuerzas policiales posean **derechos de seguridad social y bienestar**; tales como salud, educación, vivienda, recreación, y readaptación laboral y subsidios para personas con discapacidad. Se prevé un sistema de promociones cada cinco años, así como programas de preparación y de incentivos que permitan una mejor motivación y preparación de las fuerzas policiales. Prevé asimismo prestaciones para viudas, huérfanos y personas con discapacidad.

Chile, en la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, prevé un sistema bastante amplio de **derechos laborales para los carabineros (policías)**, que hacen especial énfasis en su capacitación, educación y formación para la realización de sus labores. Comprende por ejemplo becas de estudios superiores; además de “cursos habilitantes para el ascenso, perfeccionamiento y especialización del personal”. Chile otorga asimismo a sus fuerzas de carabineros diversos derechos laborales, que incluyen también asuntos relacionados con salud (asistencia médica y licencias médicas con sueldo íntegro), pensión, y protección laboral en casos de enfermedad o incapacidad.

En España, la legislación prevé muy diversas medidas de **protección y derechos laborales para los policías**: entre ellos la progresión en carrera profesional, retribuciones, formación profesional permanente y de especialización, protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo; vacaciones retribuidas, asistencia sanitaria y prestaciones sociales, jubilación, así como “adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, en los términos que reglamentariamente se establezcan”. Los trabajadores de policía también están mencionados en la “Ley de Prevención de Riesgos Laborales, Ley 31/1995”; aclarando que “determinadas actividades de policía” se encuentran **excluidas de la prevención de riesgos laborales**, sin embargo dicha ley “**deberá inspirar los estatutos de protección para los trabajadores de policía**”.

En Costa Rica, la ley prevé **derechos de los trabajadores policiales** como estabilidad en sus puestos siempre y cuando cumplan las condiciones del trabajo, remuneración salarial justa, vacaciones pagadas, licencias ocasionales con o sin goce de salario, licencias para realizar estudios o cursos de perfeccionamiento, seguro de vida y de invalidez, así como licencias de maternidad.

La Ley número 21.965 de la Policía Federal Argentina confiere **derechos esenciales al personal de policía**: percepción de la remuneración que les corresponda, servicios de carácter social y asistencial que legalmente corresponden, para sí y para su grupo familiar, el haber de retiro sobre el 100 por ciento de su sueldo (u 80 en algunos casos), derecho a pensión para cónyuges, hijos, viudas o viudos, etcétera.

Asociación sindical: Colombia prohíbe en su legislación que los policías puedan formar asociaciones sindicales, igual que Chile, que también lo prohíbe.

Reincorporación: Chile sólo contempla la posible reincorporación en casos de enfermedad o de diversos llamamientos a cumplir servicios policiales requeridos por la autoridad. (En ciertos casos, tras una reincorporación los carabineros pierden el derecho a una parte de su pensión.) España prevé en sus leyes que “se podrá conceder con carácter excepcional la rehabilitación, a petición del interesado, de quien hubiera perdido la condición de funcionario de carrera por haber sido condenado a la pena principal o accesoria de inhabilitación, atendiendo a las circunstancias y a la entidad del delito cometido” (de los países analizados, España es el único que especifica estas consideraciones de posible rehabilitación para policías después de una condena de inhabilitación).

Costa Rica prohíbe que los policías se reincorporen a la Administración Pública en general, durante cinco años, cuando se acojan al pago de la cesantía, por renunciar a su cargo después de haber trabajado por un periodo no inferior a los doce años. Todo servidor despedido por causa justificada queda inhabilitado para reingresar a cualquier otro cuerpo de policía, durante un periodo de 10 años.

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de
2016**

La ley argentina considera la reincorporación sólo en ciertos casos (no se mencionan los juicios o litigios laborales), como cesantía o pérdida de la ciudadanía argentina; y sólo si el Poder Ejecutivo nacional considera conveniente su reincorporación, en el caso de personal superior, o el jefe de la Policía Federal Argentina, en el caso de personal subalterno.

En consecuencia, como puede advertirse, las naciones antes indicadas con diversas modalidades regulan aspectos vinculados con los derechos y las prestaciones de sus trabajadores policíacos. Pese a las diversas tonalidades con las que dichas circunstancias son reguladas, las naciones coinciden en último término en reconocer a los policías como trabajadores del Estado.

México no puede mantener relegados a sus trabajadores policíacos, resulta imprescindible reconocer el vínculo laboral entre el Estado y sus policías, sólo así podrá fomentarse un verdadero vínculo de identificación entre la labor policial y los altos intereses perseguidos por los Estados, tales como la seguridad y cuidado de los ciudadanos. Una policía comprometida con estos principios, en una labor en la que por demás está en peligro permanente la propia vida, requiere por lo menos, una posición activa del Estado que lo acoge como uno de sus trabajadores.

En consecuencia y en mérito de todo lo expuesto, propongo ante esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad social y laboral policial

Único. Se **deroga** el inciso a) del párrafo décimo del artículo 21; se **reforman** el inciso h) de la fracción III del artículo 115 y la fracción XIII del Apartado B del artículo 123; y se **adiciona** el Apartado C al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 21. ...

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución, **así como por lo dispuesto en el Apartado C del artículo 123 de esta Constitución.**

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 y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) Se deroga.

b) a e) ...

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de
2016**

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. y II. ...

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) a g) ...

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 y **123, Apartado C**, de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y

i) ...

IV. a X. ...

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

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

A. y B. ...

I. a XII. ...

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y peritos, se regirán por sus propias leyes.

...

...

...

XIII Bis. ...

XIV. ...

Apartado C. Entre los Poderes de la Unión, las entidades federativas, sus municipios, o alcaldías en el caso de la Ciudad de México, y sus respectivos cuerpos policiacos:

I. Se garantizarán las condiciones necesarias para una adecuada promoción profesional, social y humana, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo. A tal efecto, se expedirá una Ley reglamentaria que regule la selección, ingreso, formación, permanencia, promoción, evaluación, reconocimiento y certificación de los trabajadores policiales.

II. Se brindará capacitación permanente que permita al trabajador policiaco la ejecución eficaz de las actividades propias de su ocupación, incluyéndose la actualización que le permita adaptarse a los avances científicos y tecnológicos en la materia, así como su desarrollo personal.

III. Se procurará facilitar las condiciones necesarias para que los cuerpos policiacos puedan realizar estudios que les permitan elevar su nivel académico, sin perjuicio de su servicio.

IV. Se proporcionará una remuneración justa que contemple los niveles de formación, especialidad, antigüedad, categoría y responsabilidad, así como a las demás remuneraciones adicionales, asignaciones, bonificaciones y gratificaciones de carácter general o especial que la ley reglamentaria detalle.

V. La jornada diaria máxima de trabajo será de ocho horas diarias, pudiendo excederse en casos excepcionales, de acuerdo a las necesidades del servicio, a condición de que sean compensadas en términos monetarios u temporales. Asimismo, se tendrá el derecho a disfrutar de vacaciones anuales, descansos semanales y permisos por razones de urgencia, embarazo u otros motivos que sean establecidos en la ley correspondiente.

V. Se establecerá un sistema de seguridad social y de desarrollo humano que permita a los trabajadores policiacos, y a sus familias, acceder a una pensión de retiro, así como a seguros de vivienda, salud integral, riesgos de trabajo, invalidez, guarderías y protección familiar en caso de muerte del trabajador.

VI. En los casos de muerte del trabajador, durante el desempeño de sus funciones, además de lo dispuesto en la fracción anterior, su familia tendrá derecho a que se rindan los honores fúnebres correspondientes, así como al acceso a los recursos correspondientes del Fondo para los Trabajadores Policiacos Caídos en el Desempeño de sus Funciones.

VII. Las corporaciones policiacas de todos los niveles de gobierno deberán de realizar las acciones correspondientes a fin de reconocer la labor de los trabajadores policiacos, entre tales acciones se declarará el 2 de enero como Día del Policía. Además, se realizarán campañas de difusión y concientización sobre la importancia y el reconocimiento de la labor policial.

VI. Se velará especialmente por la salud y cuidado integral de las mujeres trabajadoras policiales durante el embarazo, debiéndoseles conceder un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos adquiridos.

VI. Se garantiza la estabilidad del empleo para los trabajadores policiacos, los cuales sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, y siempre respetando el principio de proporcionalidad entre la conducta cometida y la sanción impuesta. En caso de separación injustificada, se tendrá derecho a la indemnización que corresponda o a la reinstalación, en su caso. La ley reglamentaria regulará lo concerniente al régimen disciplinario y sancionador de los trabajadores policiacos.

Los conflictos suscitados entre los trabajadores policiacos y la federación, las entidades federativas, municipios o alcaldías serán tramitados ante los tribunales laborales competentes.

VII. Se garantiza el derecho de asociación para la protección de sus intereses colectivos, debiendo ejercitarse conforme a la ley reglamentaria. En ningún caso podrá suspenderse la función de seguridad que asiste a los trabajadores policiacos por lo que no se reconoce el derecho a huelga.

VIII. La pertenencia a los cuerpos policiacos es causa de incompatibilidad, para cualquier otra actividad pública.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la publicación del presente decreto, la ley federal que regule la selección, ingreso, formación, permanencia, promoción, evaluación, reconocimiento y certificación de los trabajadores policiales. Dentro del mismo plazo, las legislaturas de las entidades federativas expedirán sus correspondientes Leyes en materia de selección, ingreso, formación, permanencia, promoción, evaluación, reconocimiento y certificación de los trabajadores policiales. Los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México expedirán en el mismo plazo las disposiciones conducentes.

Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la publicación del presente decreto la Ley Federal del Trabajador Policial y su Desarrollo Humano a través del cual será desarrollado el contenido del Apartado C del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con excepción de lo concerniente a lo indicado en el transitorio segundo de este decreto. Dentro del mismo plazo, las legislaturas de las entidades federativas expedirán sus correspondientes leyes en materia del trabajador policial y su desarrollo humano y, asimismo, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México expedirán las disposiciones conducentes.

Cuarto. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberán destinar los recursos necesarios para la efectividad del presente decreto.

Notas

1 Tesis XVI.1º.A.J/20 (10º.) Tribunales colegiados de circuito. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 19, junio de 2015, tomo II, página 1722. Jurisprudencia (administrativa):

2 Tesis 2a./J. 8/2013 (10a.) Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVIII, marzo de 2013, tomo 2. Página 1092. Jurisprudencia (administrativa).

3 Tesis P. XLIX/98. Suprema Corte de Justicia de la Nación, pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VIII, julio de 1998. Página 31. Tesis aislada (constitucional, administrativa).

4 Tesis I.3o.A.21 A. Tribunales colegiados de circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, junio de 1996. Página 893. Tesis aislada (administrativa).

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de 2016

5 Vargas Morgado, Jorge. *Servidores excluidos del Apartado B del artículo 123 constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, página 748.

6 Véanse en “Anexo” las legislaciones en comento.

Sede de la Comisión Permanente, a 20 de enero de 2016.

Diputado Armando Luna Canales (rúbrica)

Anexo

Colombia

“Ley 62 de 1993, Nivel Nacional” - Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional

Artículo 60. Modificado por el art. 1, Ley 180 de 1995. Personal Policial. La Policía Nacional está integrada por oficiales, suboficiales, agentes, alumnos y por quienes presten el servicio militar obligatorio en la Institución, así como por los servidores públicos no uniformados pertenecientes a ella, unos y otros sujetos a normas propias de carrera y disciplina en la forma que en todo tiempo establezca la ley.

Artículo 33. Seguridad Social. Créase un Establecimiento Público del orden nacional para atender la **seguridad social y bienestar para la Policía Nacional**, adscrito al Ministerio de Defensa, encargado de desarrollar los siguientes programas:

- a) **Salud;**
- b) **Educación;**
- c) **Recreación;**
- d) **Vivienda propia y vivienda fiscal;**
- e) **Readaptación laboral y subsidios para los discapacitados físicos.**

Artículo 35. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, hasta por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para los siguientes efectos:

1. Modificar las normas de carrera del personal de oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional en las siguientes materias:

a) Jerarquía, clasificación y escalafón. En cuanto a oficiales y suboficiales el Gobierno determinará los niveles jerárquicos, la clasificación y los requisitos para acceder a cada uno de ellos.

En cuanto a los agentes se establecerá un escalafón que permita **mayor motivación y mejor preparación del agente** en función de la experiencia, el buen desempeño y la educación, continuada, que se dará a través de cursos de actualización, evaluaciones periódicas y **promociones al menos cada cinco años;**

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de 2016

Con estricta sujeción a lo dispuesto en la Ley 4 de 1992 se anticipará la nivelación salarial para el personal de agentes y se reestructurará el **régimen prestaciones para viudas, huérfanos e incapacitados**.

El **programa de vivienda propia deberá reestructurarse sobre un sistema que permita incrementar el subsidio de vivienda de interés social para los miembros de la Fuerza Pública** y por otro lado, insertar los proyectos de construcción de viviendas fiscales dentro de los programas gubernamentales de interés social y que incluya como aporte algunos activos con que actualmente cuenta la Institución.

El Gobierno pondrá en marcha a través del Establecimiento Público un **plan quinquenal de vivienda fiscal que contemple la construcción de por lo menos 25,000 soluciones para ser distribuidas por todo el país**.

Código Sustantivo del Trabajo-2011

Capítulo IX. El derecho de asociación en sindicatos se extiende a los trabajadores de todo servicio oficial, **con excepción de los miembros del Ejército Nacional y de los cuerpos o fuerzas de policía de cualquier orden**.

Artículo 414. Derecho de asociación. El derecho de asociación en sindicatos se extiende a los trabajadores de todo servicio oficial, **con excepción de los miembros del Ejército Nacional y de los cuerpos o fuerzas de policía** de cualquier orden.

Fuentes

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.js p?i=6943>

Libro sobre las reformas a la policía de Colombia:
<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/reformascontrarreformas.pdf>

Chile

Ley Orgánica Constitucional de Carabineros

Artículo 1o. Dependerá directamente del **Ministerio del Interior y Seguridad Pública** y se vinculará administrativamente con éste a través de la Subsecretaría del Interior.

Artículo 2o. Este personal **no podrá pertenecer a Partidos Políticos ni a organizaciones sindicales**.

(...)

Artículo 8o. La carrera profesional constituye un sistema técnico reglado, cuyas directrices permiten al personal de Carabineros acceder sucesivamente a cada grado jerárquico, ocupar cargos, recibir títulos y reconocimientos que determine la ley.

Artículo 18. Carabineros de Chile estará facultado para planificar y realizar **estudios y cursos de nivel superior** en los ámbitos inherentes a sus respectivos quehaceres profesionales policiales, como asimismo para otorgar al personal los correspondientes títulos técnicos, títulos profesionales y grados académicos en los referidos ámbitos, en la forma que determine la ley.

Artículo 19. La Institución podrá otorgar becas de estudio al personal, si las actividades de capacitación o perfeccionamiento contempladas en los programas comprenden la realización de determinados cursos que no se impartan en Carabineros.

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de
2016**

Artículo 20. El desarrollo profesional comprenderá **cursos habilitantes para el ascenso, perfeccionamiento y especialización del personal.**

Artículo 33.- El personal de Carabineros **tiene derecho**, como retribución por sus servicios, al **sueldo asignado al grado de su empleo y demás remuneraciones** adicionales, asignaciones, bonificaciones, gratificaciones y estipendios de carácter general o especial que correspondan.

En caso de enfermedad o accidente ocurrido en el servicio, el personal gozará de su sueldo íntegro, hasta la recuperación de su salud.

Las remuneraciones serán inembargables, salvo por resolución ejecutoriada en juicio de alimentos hasta por 50 por ciento.

Además, gozará de los derechos que establezca la ley, tales como el feriado anual, permiso con o sin goce de remuneraciones, licencias o subsidios, pasajes y fletes, viáticos, asignaciones por cambio de residencia, vestuario, equipo y alimentación fiscal.

El personal de Carabineros tendrá derecho a asistencia médica y a los beneficios de medicina curativa y preventiva, de conformidad a las normas legales vigentes.

El sistema de salud que asegure el otorgamiento de estas prestaciones se financiará con los recursos que establezcan las leyes y con las cotizaciones del personal.

Artículo 34. El personal que se accidentara en actos de servicio o se enfermara a consecuencia de sus funciones, tendrá derecho, previa resolución administrativa fundada, a que sean de cargo fiscal todos los gastos de atención médica, hospitalaria, quirúrgica, dental, ortopédica y demás similares relativos a su tratamiento clínico, hasta ser dado de alta definitiva o declarado imposibilitado para reasumir sus funciones. Este derecho será regulado en la forma y condiciones que determine el Estatuto del Personal.

Serán de cargo fiscal, igualmente, los gastos de transporte del herido o enfermo, desde el lugar en que se encuentra hasta el centro hospitalario en que será atendido, como los causados con ocasión de controles y exámenes médicos posteriores.

Artículo 35. El personal tendrá derecho a años de abono de servicios computables para el retiro por accidentes en actos del servicio o a consecuencia del mismo; por desempeñarse en lugares aislados; por trabajar en actividades perjudiciales o nocivas para la salud, y por toda otra causal que haga procedente este beneficio, en la forma que determine la ley.

Artículo 37. El personal de Carabineros estará sujeto a todas aquellas obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades que se establezcan en el Estatuto del Personal y demás normas legales y reglamentarias.

Artículo 41. Serán comprendidos en el retiro absoluto los Oficiales y el Personal Civil de Nombramiento Supremo que se encuentren en alguno de los siguientes casos:

- a) Que opten por el retiro voluntario después de cumplir 30 años de servicios efectivos en Carabineros;
- b) Los que hubieren permanecido tres años en retiro temporal.

No obstante, respecto del Oficial procesado cuyo retiro se hubiere dispuesto por los hechos materia del proceso, el plazo se prolongará hasta la terminación de la causa;

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de 2016

- c) Que fuesen separados del servicio o suspendido por medidas disciplinarias administrativas o por sanciones penales impuestas conforme al Código de Justicia Militar;
- d) Que contrajeran enfermedad declarada incurable y que les imposibilite para el servicio o que estuvieren comprendidos en alguna de las causales de invalidez establecidas en el Estatuto del Personal;
- e) Los que cumplieren 38 años de servicios efectivos como Oficiales o 41 computables para el retiro.

Sobre reincorporación:

Artículo 14. El personal de planta de Carabineros que se encuentre en situación de **retiro temporal** podrá reincorporarse por decreto supremo o por resolución de la Dirección General, según corresponda.

La reincorporación se hará dentro del escalafón respectivo, en el mismo grado que tenía el interesado al momento de su retiro.

Artículo 40. Serán comprendidos en el **retiro temporal** los Oficiales y el Personal Civil de Nombramiento Supremo que se encuentren en alguno de los siguientes casos:

- a) A quienes el Presidente de la República conceda o disponga su retiro, a proposición del General Director;
- b) Que hubieren permanecido tres meses sin destino;
- c) Que se hallaren en disponibilidad por más de tres meses;
- d) Que fueren llamados a calificar servicios, y e) Que contrajeran enfermedad curable que los imposibilite temporalmente para el servicio.

Artículo 58. El personal que se reincorpore al servicio en su mismo empleo o plaza, pierde el goce de la **pensión de retiro concedida**, pero tiene derecho a que el tiempo anterior de servicios le sea abonado para los efectos de su posterior retiro.

Fuente: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30329>

España

Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional

(Introducción). Esta Ley Orgánica se estructura en un título preliminar, trece títulos, seis disposiciones adicionales, siete disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y once disposiciones finales. A través de la misma se va a reunir en una norma con rango legal todos aquellos aspectos esenciales del régimen de personal de la Policía Nacional que actualmente se encuentran regulados de forma dispersa en normas de distinto rango, siguiendo para ello la línea marcada por el **Estatuto Básico del Empleado Público**, de manera ordenada, completa y adaptada a la realidad actual.

(...)

Además se relaciona la legislación aplicable, recordando el carácter de derecho supletorio de la normativa de los funcionarios civiles de la **Administración General del Estado**, así como la aplicación directa de algunas de las previsiones contenidas en el **Estatuto Básico del Empleado Público**, como los principios rectores de

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de 2016

acceso al empleo público, la movilidad por razón de género y la aplicación transitoria de los grupos de clasificación.

Artículo 2. (...) 4. El mando superior de la Policía Nacional será ejercido por el Ministro del Interior, a través del Secretario de Estado de Seguridad. El mando directo será ejercido por el Director General de la Policía, bajo la autoridad del Secretario de Estado de Seguridad.

Artículo 3. (...) 2. Los artículos 55 y 82, y la disposición transitoria tercera de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, serán de aplicación directa al régimen de personal de los Policías Nacionales.

Artículo 7. Derechos individuales.

(...) **b)** A la dignidad en el trabajo (...)

h) A la progresión en la carrera profesional y a la promoción interna conforme a los principios de igualdad, mérito, capacidad y antigüedad, y de acuerdo con los requisitos establecidos en esta Ley Orgánica.

i) A la formación profesional permanente y de especialización, preferentemente en horario de trabajo.

j) A la percepción de las retribuciones y, en su caso, las indemnizaciones por razón del servicio que les correspondan.

k) A la información, formación y protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo. (...)

p) A la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

q) Al disfrute de vacaciones anuales retribuidas, o a los días que en proporción les correspondan si el tiempo de trabajo efectivo fuese menor, y a los permisos y licencias previstos en las normas reguladoras de la función pública de la Administración General del Estado, en los términos y condiciones que reglamentariamente se establezcan, teniendo en cuenta la naturaleza y peculiaridades de la prestación del servicio policial.

r) A la asistencia sanitaria y a las prestaciones sociales.

s) A la jubilación, según los términos y condiciones establecidos en las normas aplicables.

t) A los demás derechos que expresamente se les reconozcan por el ordenamiento jurídico.

2. El Gobierno promoverá la consideración social de la labor de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, en el ejercicio de sus funciones, atendiendo a la dignidad del servicio policial.

Capítulo II

Derechos de ejercicio colectivo

Artículo 8. Derechos de ejercicio colectivo.

1. Los Policías Nacionales tienen **derecho a constituir organizaciones sindicales** de ámbito nacional para la defensa de sus intereses profesionales.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de 2016

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, **sólo podrán afiliarse a organizaciones sindicales formadas exclusivamente por Policías Nacionales**. Dichas organizaciones no podrán federarse o confederarse con otras que, a su vez, no estén integradas exclusivamente por miembros de la Policía Nacional, aunque sí podrán formar parte de organizaciones internacionales de su mismo carácter.

3. Asimismo, tienen los siguientes derechos que se ejercen de forma colectiva:

a) A la sindicación y a la acción sindical, en la forma y con los límites normativamente previstos. No podrán ejercer, en ningún caso, el derecho de huelga ni acciones sustitutivas del mismo, o actuaciones concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios.

b) A la negociación colectiva, entendida, a los efectos de esta Ley, como la participación a través de las organizaciones sindicales representativas, en el seno del Consejo de Policía o en las mesas que se constituyan en el marco de dicho órgano, en la determinación de las condiciones de prestación del servicio mediante los procedimientos normativamente establecidos.

c) A ser informados, a través de las organizaciones sindicales, de los datos que facilite la Dirección General de la Policía respecto de las materias que sean objeto de estudio.

Fuente: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-8468-consolidado.pdf>

Ley de Prevención de Riesgos Laborales, Ley 31/1995, del 8 de noviembre: menciona a los policías en su exposición de motivos, Sección 3, párrafo 5; aclarando que “determinadas actividades de policía” están excluidas de la prevención de riesgos laborales, sin embargo dicha Ley “deberá inspirar los estatutos de protección para los trabajadores de policía”.

Costa Rica

Ley General de Policía N° 7410

Artículo 2. Fuerzas de policía y carácter de sus miembros Para la vigilancia y la conservación de la seguridad pública, existirán las fuerzas de policía necesarias. Sus miembros son **funcionarios públicos**, simples depositarios de la autoridad. Deberán observar y cumplir, fielmente, la Constitución Política, los tratados internacionales y las leyes vigentes.

Título III - Del Estatuto Policial

Artículo 50. Alcance y objetivos. El presente Estatuto regulará las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los servidores miembros de las distintas fuerzas de policía, con el propósito de garantizar la eficiencia en el mantenimiento de la seguridad pública y de proteger los derechos de estos servidores.

(...)

Artículo 75. Derechos. Los miembros de las fuerzas de policía protegidos por esta Ley gozarán de los siguientes derechos:

a) Estabilidad en sus puestos, siempre y cuando ingresen al servicio de acuerdo con los requisitos exigidos en el presente Estatuto y si cumplen con sus deberes en la prestación del servicio, según las condiciones determinadas en esta Ley y sus Reglamentos. El servidor solo podrá ser removido de su puesto cuando incurra en una falta grave, de conformidad con el ordenamiento jurídico, o cuando, para mejorar el servicio, se determine su ineficiencia o incompetencia manifiestas, conforme a las disposiciones de esta ley.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de 2016

b) Remuneración salarial justa.

c) Disfrute de vacaciones anuales por quince días hábiles durante los primeros cinco años de servicio; veinte días hábiles durante los segundos cinco años y un mes después de diez años de trabajo. Para el disfrute de este derecho, no es preciso que el tiempo servido haya sido continuo. Solo excepcionalmente podrá interrumpirse el disfrute de este derecho cuando el servidor no pueda ser sustituido por otro o en los casos de emergencia previstos en esta ley.

d) Disfrute de licencias ocasionales con goce de salario o sin él, según los requisitos y las condiciones que reglamentariamente se establezcan.

e) Disfrute de licencias para realizar estudios y cursos de perfeccionamiento, siempre y cuando no se perjudique el servicio público. Los requisitos y condiciones para obtener este tipo de beneficios se establecerán en el Reglamento de la presente ley.

f) Sin perjuicio de sus otras garantías laborales, podrán acogerse al pago de la cesantía, cuando renuncien a su cargo después de haber trabajado por un período no inferior a los doce años. El monto se calculará en la forma que procede para el despido con responsabilidad patronal. Acogerse a este beneficio implica la **imposibilidad de reingresar a la Administración Pública en general**, durante un periodo de cinco años.

g) Conocer las calificaciones con las que sus superiores evalúan sus servicios.

h) Suscripción a su favor, por parte del Estado, de un seguro de vida y otro de riesgos profesionales. Ambos seguros deberán contener una indemnización de sesenta veces el salario mensual, si fallecen o sufren invalidez total, como producto del ejercicio de sus funciones, sin menoscabo de los demás derechos determinados en la legislación vigente.

i) Reconocimiento salarial por el grado de capacitación que vayan obteniendo a lo largo de su carrera.

j) A toda mujer en estado de gravidez, protegida por este Estatuto, deberá otorgársele licencia con goce de salario durante cuatro meses, un mes antes y tres después del parto.

Sobre rehabilitación o restitución :

Artículo 51. Todo funcionario que disfrute de permiso se reincorporará a la plaza que ocupaba al solicitar el permiso.

Artículo 89. Efectos del despido justificado. Todo despido justificado se entenderá sin responsabilidad patronal. El servidor despedido por causa justificada queda inhabilitado para reingresar a cualquier otro cuerpo de policía, durante un período de diez (10) años.

Artículo 201. Restitución de la persona denunciante a la condición laboral anterior. La persona que demuestre haber sido objeto de acoso u hostigamiento sexual, y compruebe que por este hecho sufrió perjuicio en su condición laboral, tendrá derecho a ser restituida al estado en que se encontraba antes del hostigamiento, para lo cual, el órgano decisorio de primera instancia dispondrá las acciones que se estimen necesarias para salvaguardar ese derecho, siendo éstas en todo caso de acatamiento obligatorio.

<http://www.ilsed.org/iccsi/index.php/centro-de-informacion/legislacion/costa-rica/7-ley-general-de-policia-costa-rica/file>

Argentina

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de 2016

Ley N° 21.965: Policía Federal Argentina

Artículo 10. El estado policial otorga los siguientes **derechos esenciales para el personal en actividad:**

- a) Propiedad y uso del grado con los alcances establecidos en esta ley y su reglamentación.
- b) Asignación del cargo que reglamentariamente corresponda a su grado, así también como el ejercicio de las funciones inherentes al mismo.
- c) Uso del uniforme, insignias, distintivos, atributos y armas propios del grado, función y destino que desempeñe.
- d) Los honores policiales y facultades que para el grado y cargo correspondan de acuerdo con las disposiciones legales vigentes o lo que determine la Reglamentación de esta ley.
- e) Percepción de los haberes que para cada grado y situación de revista correspondan, así como la pensión para sus derechohabientes de acuerdo con lo que determine la Reglamentación de esta ley y las disposiciones legales vigentes en la materia.
- f) Los servicios de carácter social y asistencial que legalmente corresponden, para sí y para su grupo familiar.

Capítulo VI

Haber de Retiro

Artículo 96. Cualquiera sea la situación en que revistare el personal en el momento de su pase a situación de retiro, el haber de retiro se calculará sobre el **cien por ciento** (100%) de la suma de los conceptos de sueldo y suplementos generales, o por otros conceptos que se establezcan expresamente en el futuro para el personal en servicio efectivo del mismo grado y antigüedad y según la escala de porcentajes proporcionales al tiempo de servicio.

En todos los casos y para todos los efectos, el haber de retiro tendrá el mismo tratamiento que el sueldo y suplementos generales que perciba el personal en servicio efectivo.

Las asignaciones familiares que establece la legislación nacional, así como los suplementos particulares y las compensaciones a que se refieren los artículos 77 y 78 de la presente ley, quedan excluidos a los efectos del cálculo del haber de retiro previsto en el presente artículo.

Cuando corresponda haber de pasividad, en el caso de baja, aquél se calculará según la escala de porcentajes proporcionales al tiempo de servicio, sobre el **ochenta y dos por ciento** (82%) del haber de retiro que hubiere correspondido al causante si en vez de ser dado de baja hubiera pasado a situación de retiro.

Título IV

Pensionistas

Capítulo I

Deudos con Derecho a Pensión

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de
2016**

Artículo 102. Los deudos del personal con derecho a pensión son los siguientes: (...) (Enumera varios como hijos, cónyuge, etcétera.)

Sobre reincorporaciones:

Artículo 19. La baja, que implica la pérdida del estado policial, se produce por las siguientes causas:

- a) Para el personal en actividad o en retiro, por solicitud del interesado.
- b) Para el personal del cuadro permanente que, teniendo menos de **diez** (10) años de servicios simples y que no le corresponde haber de retiro de acuerdo a las disposiciones de esta Ley, sea eliminado a su solicitud u obligatoriamente.
- c) Por cesantía
- d) Por exoneración.
- e) Por pérdida o suspensión de los derechos inherentes a la ciudadanía argentina, cualquiera sea la cantidad de años de servicio del causante.

Artículo 22. El personal de baja por las causas expresadas en el inciso a) del artículo 19 podrá ser reincorporado en su correspondiente escalafón, a condición de que:

- a) Lo solicite en el término de **dos** (2) años a partir de la baja
- b) **El Poder Ejecutivo Nacional** considere conveniente su reincorporación para el caso de personal superior o del Jefe de la **Policía Federal Argentina**, para el caso del personal subalterno.
- c) Se hayan cumplido con las formalidades que para tal efecto establezca la Reglamentación de esta ley.

Artículo 23. La reincorporación se hará en la misma situación de revista, escalafón y grado que tenía el causante en el momento de su baja. En caso de reincorporarse en actividad ocupará el último puesto en el grado del respectivo escalafón.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

El 20 de junio de 2005, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un decreto mediante el cual se adicionó un párrafo quinto (ahora octavo) al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala: “El Ejecutivo federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional”.

A través de esta formulación constitucional, la cooperación con la Corte Penal Internacional quedó condicionada a la decisión en cada caso tanto del gobierno federal como del Senado de la República; esto resulta incompatible con las obligaciones internacionales que adquirió México al ratificar la jurisdicción del Estatuto de Roma (ER) que crea la Corte Penal Internacional.

Con el interés de armonizar nuestro marco nacional y recuperar compromisos internacionales que se han firmado y ratificado por el Estado mexicano, presentamos esta iniciativa para facilitar por todas las vías la jurisdicción complementaria de la corte, pues consideramos que de mantenerse la actual redacción, no estaríamos impulsando el combate a la impunidad respecto de la persecución de crímenes graves y de lesa humanidad que afectan no sólo el acceso a procesos de justicia en nuestro país, sino también en la comunidad internacional; y en paralelo, seguiría desvirtuándose la importancia de la Corte Penal Internacional (CPI) como instancia jurisdiccional.

En este sentido, la iniciativa de reforma constitucional que presentamos propone otorgar jurisdicción plena y complementaria a dicho tribunal internacional que forma parte de la legislación interna mexicana por partida doble: el segundo párrafo del artículo 1 constitucional y el propio párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Argumentos

Por mucho tiempo, la comunidad internacional demandó la necesidad de contar con un tribunal permanente e independiente que juzgara ya no a los estados, sino a los individuos que habían cometido crímenes atroces en la historia de la humanidad durante los siglos XX y XXI. En tanto esa necesidad, se crearon tribunales *ad hoc* a partir de los juicios de Nüremberg y Tokio.

Al mismo tiempo, el desarrollo del derecho penal internacional, del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, motivó a la comunidad internacional a concentrar toda la experiencia acumulada en los procesos de justicia transicional, lo que llevó a crear un código penal de aplicación internacional; es así que surge el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional (CPI), tratado internacional que tipifica y establece la competencia de la CPI sobre los casos graves de violaciones a la dignidad de la persona humana cometidos por individuos.

Este instrumento fue adoptado por diversos países el 17 de julio de 1998, como un:

“...importante logro obtenido por la comunidad internacional tendiente a establecer de manera permanente, y con competencia general, a un tribunal internacional encargado de juzgar penalmente a individuos que hayan instigado, cometido, o permitido, en el ejercicio de sus

funciones oficiales, la perpetración de graves violaciones a los derechos humanos, como lo son el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra”¹.

El 7 de septiembre del mismo año, México firmó el tratado y tras un largo proceso de deliberación, la Cámara de Senadores aprobó su ratificación el 21 de julio de 2005. La misma fue depositada ante la Organización de Naciones Unidas, el 28 de octubre de 2005, convirtiéndose México en el centésimo país en hacerlo. La entrada en vigor del instrumento tuvo lugar el 1o. de enero de 2006.

Tras haber sido ratificado, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas formuló, como resultado del Examen Periódico Universal para México en febrero de 2009, una serie de recomendaciones específicas en las que llama al estado a armonizar plenamente la legislación nacional con las obligaciones derivadas del Estatuto de Roma, así como a incorporar a la legislación federal y estatal las disposiciones de los instrumentos internacionales, incluido el estatuto. Las recomendaciones fueron aceptadas por México por lo que debemos avanzar en su cumplimiento total.

En el tenor de lo expuesto, cabe mencionar que con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, nuestro Congreso de la Unión se encuentra obligado a promover, tramitar y procesar la legislación local en materia de derechos humanos con base en los más altos estándares y referentes internacionales. A partir de esta reforma y de sus importantes modificaciones se impacta directamente la administración de justicia, al evidenciar el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos mediante la expresión clara del principio *Pro Persona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, privilegiando aquellas que brinden mayor protección a las personas.

Aunado a esto, con base en el paradigma de los derechos humanos que se observa con la reforma constitucional de 2011 nuestro país está avanzando; muestra de ello, son los criterios jurisprudenciales que está emitiendo el Poder Judicial de la Federación sobre el cumplimiento de las sentencias de un órgano jurisdiccional internacional como lo es la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH).

Al respecto, se señala que:

“...el Poder Judicial de la Federación tiene la obligación de acatar una orden que le incumba por estar contenida en una sentencia de un tribunal internacional, como sería el caso de juzgar a los perpetradores de violaciones de derechos humanos declaradas por el organismo internacional. Así, conforme a las obligaciones internacionales adquiridas soberanamente por México, todos sus Poderes deben cumplir con lo ordenado en las sentencias emitidas contra el Estado Mexicano”².

Esto tiene su fundamento en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que establece el principio *pacta sunt servanda*, y señala que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe y, para el caso específico del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, el artículo 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que los estados parte se comprometen a cumplir la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en todo caso en que sean parte.

Resoluciones como esta se vuelven fundamentales al reconocer la crisis de derechos humanos a la que nos enfrentamos que requiere atender los elementos sustantivos de la justicia restaurativa para lograr derecho a la verdad, a acceder a procesos de justicia, a la reparación integral y a las garantías

de no repetición que han sido componente fundamental de las recomendaciones surgidas de organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos para combatir la impunidad sistémica en la comisión de crímenes atroces y que en el derecho internacional se han incorporado como delitos de lesa humanidad.

No podemos olvidar que el Estatuto de Roma fue concebido como un instrumento progresivo capaz de aumentar su aplicación y su alcance para proteger a las personas de las violaciones más graves a su dignidad, atendiendo a:

“...la complementariedad de la Corte no pretende sustituir a las jurisdicciones nacionales, sino que constituye un importante incentivo y alternativa para que aquéllas realicen con responsabilidad y eficacia los procesos necesarios para evitar la impunidad de los individuos que cometen tan severos crímenes”³.

La crisis de violencia criminal e institucional que ha derivado a su vez en una crisis humanitaria y de derechos humanos ha colapsado el sistema de derechos y de justicia y pervertido la convivencia y el tejido social. Los graves casos de violación de derechos humanos como detenciones arbitrarias, desapariciones de personas, tortura, desplazamiento interno forzado y ejecuciones extrajudiciales, sólo evidencian que la impunidad y la corrupción son constantes en el sistema de justicia.

De igual forma, resulta alarmante la impunidad que prevalece en el país. De acuerdo al Índice Global de Impunidad 2015, México se ubicó como el segundo lugar con más impunidad en un ranking de 59 estados que conforman a la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Muestra de esto se refleja en 98 por ciento de los casos criminales que permanecen sin solución, lo que refleja las garantías de las que gozan la corrupción y la impunidad en nuestro sistema de impartición de justicia.

Por ello, la recuperación y preminencia del Estado de derecho debe ser el eje central de cualquier enfoque de prevención, investigación, sanción y erradicación de las violaciones masivas a los derechos humanos a nivel nacional, y de complementariedad a nivel internacional. Frente a esto, debemos impulsar medios, herramientas y un marco legal para llevar a los responsables ante la justicia, ya así evitar a toda costa, la impunidad.

“...el desarrollo del concepto de comunidad internacional como sujeto activo en la protección de intereses que le son propios, requiere, paralelamente, la consolidación de instrumentos jurídicos de exigencia de responsabilidad que, como el propio concepto de comunidad internacional, también suponen un avance respecto de los conceptos tradicionales de soberanía estatal y territorialidad”⁴.

De este modo, la reforma constitucional que se presenta permite impulsar la eficiencia del marco del Estatuto de Roma, sentar las bases constitucionales para los medios de coordinación y cooperación que la CPI necesita, apuntar al reconocimiento de la competencia plena de este tribunal internacional, así como de otros tribunales internacionales y al carácter vinculante de sus resoluciones. Debemos estar conscientes que no podemos luchar contra la impunidad sin proveer a la corte de instrumentos apropiados para defender los valores de la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y, ante todo, el acceso a procesos justicia para las víctimas. Sin un marco legal de cooperación que expidan los estados no es posible que la justicia internacional funcione.

La CPI ayuda a la comunidad internacional a acortar la brecha de impunidad por los crímenes internacionales más atroces, y es de explicitar que esta corte es de último recurso, pues los sistemas legales nacionales tienen la responsabilidad primaria de enjuiciar a los autores de los peores crímenes; al incorporar los crímenes que se encuentran en el Estatuto de Roma a las legislaciones nacionales, los estados pueden emprender juicios efectivos. Por ello, implementar el Estatuto de Roma brinda también la oportunidad de reformar los sistemas penales nacionales y así reforzar el estado de derecho, la paz y la seguridad ciudadana.

El texto actual del párrafo octavo del artículo 21 de nuestra Carta Magna debe ser modificado al presentar supuestos discrecionales, en primer lugar “el reconocimiento de la competencia de la Corte no es una potestad que el Congreso de la Unión pueda conceder al presidente, sino una obligación de derecho internacional que se genera a partir de convertirse un estado en parte del estatuto; y en segundo lugar, porque una vez que se ha hecho parte en el estatuto, como es el caso de México desde 2005, el estado acepta tal competencia sin más y no, como dice el párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución política: “en cada caso”⁵.

Dicha discrecionalidad debe eliminarse de nuestra Constitución, puesto que México como estado parte en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados ha aceptado lo que establece el artículo 27 que determina: “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

Como legisladores y legisladoras, tenemos la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos mediante una revisión que elimine o reforme normas que sean contrarias u omisas con respecto al cumplimiento cabal de todos los preceptos para la protección de la dignidad de las personas y sus derechos, y partimos de la premisa constitucional de que el ejercicio de los derechos humanos y sus garantías son norma suprema, sin importar si provienen de fuente nacional o internacional.

Fundamento legal

De conformidad con lo anteriormente expuesto, quienes suscriben, diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1; 77, numeral 3; y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 21. ...

...

...

...

...

...

...

El Estado mexicano reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en términos de lo dispuesto en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

...

...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión contará con un plazo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para expedir las disposiciones reglamentarias del párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tercero. El Congreso de la Unión deberá modificar la legislación secundaria aplicable en materia penal y procesal penal a fin de tipificar los delitos que contempla el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en un plazo máximo de seis meses, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Cuarto. El Congreso de la Unión deberá modificar la legislación orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Fiscalía General de la República y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a fin de garantizar la cooperación con la Corte Penal Internacional en un plazo máximo de seis meses, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Quinto. A partir de la entrada en vigor del presente decreto y hasta en tanto no se cumpla con lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del presente decreto, las autoridades competentes aplicarán, en su caso, la tipificación de los delitos que contempla el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en los términos que este mismo instrumento dispone.

Notas

1 Boeglin, N et al. La Corte Penal Internacional: Una perspectiva Latinoamericana. San José, C.R.: Upeace University Press, 2012.

2 Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Todas las autoridades del Estado mexicano, incluyendo el Poder Judicial de la Federación, deben acatar lo ordenado en aquéllas”, Décima Época, 2006181, Tesis: 1a. CXLIV/2014 (10a.), Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, Pág. 823, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

3 Guerrero Rosales, Humberto Francisco y Sirvent Bravo-Ahuja, María (coords.), Manual para la implementación del Estatuto de Roma en la legislación mexicana, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, AC; México, 2008; p. 18

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4458-IV, lunes 1 de febrero de 2016

4 García Arán, Mercedes, (colaboradora) “Crimen internacional y jurisdicción universal. El caso Pinochet. El principio de justicia universal”. Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2000.

5 Amnistía Internacional. “México: recomendaciones sobre la iniciativa de ley que adapta parcialmente el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional” Londres, 2011.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de febrero de 2016.

Diputados: Francisco Martínez Neri (rúbrica), Alberto Martínez Urincho, Omar Ortega Álvarez (rúbrica), Guadalupe Acosta Naranjo, Jesús Zambrano Grijalva, Cristina Gaytán Hernández, Maricela Contreras Julián, Felipe Reyes Álvarez, Arturo Santana Alfaro, Waldo Fernández González, Daniel Ordoñez Hernández.

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 61, 111 Y 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

Los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en los artículos 6, fracciones I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta honorable asamblea la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos, suscrita por los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, marco jurídico fundamental de nuestra nación, contempla diversos mecanismos jurídicos para el buen ejercicio de poder público; entre estos mecanismos se encuentran el **Fuero Constitucional**. Esta figura jurídica fue creada principalmente para otorgar un equilibrio entre los poderes de la nación, sin embargo con el paso de los años se han venido desvirtuado en cuanto a su finalidad original.

El juicio político y la declaración de procedencia son los únicos mecanismos jurídicos en la normatividad mexicana para fincar responsabilidades políticas, y/o iniciar procesos penales a quien, en calidad de legislador y/o servidor público, también llamados funcionarios de primer nivel; incurran en la comisión de delitos o violaciones graves a la Ley Suprema y a la normatividad emanada de esta. El mecanismo jurídico constitucional del juicio político posibilita el establecer que el acusado puede ser destituido e inhabilitado hasta por 20 años para desempeñar cualquier cargo en el ámbito del servicio público. Asimismo, la Declaración de Procedencia, posibilita la separación del cargo y la posibilidad de ser procesado penalmente por los tribunales ordinarios.

Las figuras mencionadas, consagradas en nuestra Carta Magna, son conocidas y denominadas como “Fuero Constitucional”, término que comprende la Inviolabilidad y la Inmunidad parlamentaria, para el caso de los legisladores, sujetos de interés primordial para esta iniciativa. Ambos términos constituyen el conjunto de privilegios y prerrogativas en favor de los integrantes de una asamblea deliberativa y legislativa que son ubicados en una situación sui generis, distinta a la normatividad que rige en este apartado, para los demás ciudadanos. Nos referimos a la Inmunidad que gozan los legisladores para poder expresar con libertad su opinión, en el desempeño de su cargo, sin poder ser reconvenidos por ello.

El Fuero es una figura jurídica incorporada a nuestro derecho constitucional desde las Cartas Supremas de Cádiz, heredada a nuestra Ley Fundamental de 1824, posteriormente a la Constitución Centralista de 1836 y por último a la reformista de 1857. La finalidad de la inmunidad constitucional para los legisladores en el Congreso fue para fortalecer el equilibrio de poderes de la Unión y la forma en que se integraría el Sistema Político Mexicano.

En torno a las figuras jurídicas en mención, la Constitución de 1836, consideraba al Poder Ejecutivo, a los Ministros de la Alta Corte de Justicia, así como a los de la Marcial, los Secretarios del Despacho, los Consejeros y los Gobernadores de los Departamentos; en cambio, en las demás constituciones se hace referencia a una especie de protección en favor de los integrantes del

Congreso, a efecto que éstos desempeñen sus funciones con autonomía e independencia de criterio y expresión de opiniones.

En este contexto histórico la Carta Magna de 1917 no menciona el término jurídico “Fuero Constitucional”; no obstante, el artículo 59 de la Constitución de 1857 sí lo menciona y a la letra dice: “Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”. Este texto es similar al artículo 61 de la nuestra actual Constitución, pero fue hasta la reforma de 1977, es decir después de 120 años cuando se adicionó un segundo párrafo que incorpora de manera textual el término “Fuero Constitucional”, convirtiéndose nuevamente en una figura jurídico-política.

Desde 1982 hasta 1990 se han efectuado diversas reformas constitucionales, mismas que han retomado la redacción de la Constitución de 1836; con éstas se modifica de manera integral el Título Cuarto de nuestra actual Carta Magna, con lo cual se amplía la protección a un diverso y número mayor de servidores públicos. Actualmente 1,854 gozan de la inmunidad procesal, entre ellos, el titular del Poder Ejecutivo, los Legisladores del Congreso de la Unión, los 500 Diputados, los 128 Senadores, los 11 Ministros del Poder Judicial, los 7 Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los 7 Consejeros de la Judicatura Federal, los 20 Secretarios de Estado y los 66 integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Así también, protege al Procurador General de la República, al Procurador de Justicia del Distrito Federal, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a los 11 integrantes del Instituto Nacional Electoral, a los 1,071 diputados de los 31 Congresos Locales, y a los 31 gobernadores.

En el caso de los diputados y gobernadores de las 31 entidades federativas, es competencia de los Congresos locales realizar el juicio de procedencia, donde las causas son diferentes, de acuerdo con las propias constituciones locales.

Conforme a la doctrina jurídica, la figura del fuero ha sido concebida como una prerrogativa consagrada en la Constitución, inicialmente a favor de los integrantes de las Cámaras, como órganos colegiados del poder público; posteriormente fue hecha extensiva a otros servidores públicos con la finalidad de protegerlos en el desempeño de sus funciones; extensión definitivamente innecesaria en la mayoría de los funcionarios que no son elegidos por el voto popular.

A partir de esta premisa, es menester precisar que nuestro sistema jurídico mexicano está concebido en la Carta Magna, la cual fue creada para consagrar primordialmente las garantías individuales, derechos y prerrogativas constitucionales y para establecer sus límites con la finalidad de fortalecer el equilibrio de poderes en el sistema político mexicano así como el equilibrio interno en la conformación de nuestra institución legislativa federal y estatal.

Es así como el artículo 61 de nuestra Constitución Federal señala la “Inviolabilidad” de los legisladores en su párrafo primero, así como el resguardo del “Fuero Constitucional” de los mismos en el segundo párrafo; mandatos que se traducen en privilegios concedidos por el sistema político mexicano que ejercen la figura del cargo de representantes populares.

El artículo 111 constitucional establece que servidores públicos pueden ser sujetos a un proceso penal, sin ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su cargo.

Por otra parte el artículo 112 constitucional, primer párrafo, considera que los casos donde no procede la inmunidad procesal es en aquellos donde el servidor público esta separado del cargo, sin embargo, el segundo párrafo protege a este antes de ser sometido a un proceso penal. Sí el servidor público enlistado en el artículo 111 regresa o es electo para un cargo de elección popular, entonces para este caso será indispensable la Declaración de Procedencia emitida por la Cámara de Diputados.

Evidentemente, el artículo 61 constitucional establece una excepción que otorga a los legisladores el privilegio de no ser procesados penalmente, ante la posibilidad de ser responsables en la comisión de un delito, salvo en el caso en que se encuentre separado en ese momento de sus funciones legislativas.

El artículo 111, en concordancia con lo arriba mencionado, señala que los servidores públicos que no han sido electos por el voto popular no podrán tener el beneficio de la inmunidad procesal en materia penal.

En cuanto al fuero constitucional el Procurador General de la República, este servidor público es nombrado por el titular del Poder Ejecutivo de acuerdo con el artículo 89 constitucional, fracción IX, previa ratificación del Senado de la República. Lo mismo sucede con los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. En ambos casos se otorga la inmunidad procesal, y lo anterior puede entenderse por ser responsables del Poder Judicial, pero no es así el caso del Procurador quien no es titular de un poder; lo es de una institución del poder ejecutivo, entonces por razonamiento lógico, todas sus actuaciones deben estar apegadas a derecho.

En el caso de los miembros del Consejo de la Judicatura Federal y de la Judicatura del Distrito Federal, son dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Poder Ejecutivo, los cuales se encuentran en el mismo supuesto anterior, de acuerdo con lo establecido en artículo 100 de la constitución.

Respecto a los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, son nombrados por sus respectivos Consejos de la Judicatura, los cuales se encargan de llevar a cabo la selección y nombramiento de los magistrados y jueces, razón por la cual resulta innecesario que posean “Fuero Constitucional”, principalmente porque son servidores públicos nombrados por un órgano especial que dista mucho de ser elegidos directamente por el voto popular o ser nombrados y ratificados por alguno de los poderes de la Unión.

Sobre los Consejeros Electorales, ellos son seleccionados, aprobados, designados, y en su caso, destituidos por la Cámara de Diputados, cuyas funciones son dirigir y vigilar el buen desempeño del organismo público autónomo encargado de organizar los procesos electorales del país, por lo cual su desempeño debe ser leal y digno en el cargo que les fue conferido.

En torno a los Magistrados del Tribunal Electoral, su nombramiento adquiere características especiales, debido a que el presidente del Tribunal es nombrado directamente por la Suprema Corte de Justicia, y además propone a los demás magistrados, quienes son ratificados por los senadores.

Es importante reiterar que todos y cada uno de los servidores públicos mencionados, disponen de procedimientos y métodos específicos ya definidos para ser designados a fin de ejercer un encargo, y consecuentemente, sobre la responsabilidad de sus actos durante el ejercicio de su funciones, independientemente de otras violaciones o delitos que cometan en contra de la Constitución y sus leyes federales.

De igual forma, se tomó en cuenta el caso de los ministros de la Suprema Corte a quienes se retirará del cargo en la integración de la averiguación previa, considerando que no pueden ser juez y parte en dicho procedimiento penal.

Hemos de resaltar que el “Fuero Constitucional” es una prerrogativa para el buen desempeño de la Asamblea en el Congreso, no como un derecho subjetivo, sino como garantía que permite el funcionamiento de las Cámaras, porque si se aplicara como lo ordena la Constitución (“...son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”), no habría impunidad.

Evidente que el sistema político se ha dedicado a desvirtuar la “inviolabilidad constitucional” en un “Fuero de Impunidad”, que sirve como escudo para el pago de prebendas de muchos políticos, como ex gobernadores, ex secretarios de Estado, ex ministros, quienes buscan ser legisladores para evitar ser procesados por diversos delitos cometidos durante su encargo y en el ejercicio del mismo, como son los malos manejos de fondos públicos, entre otros delitos, porque para muchos político, ser servidor público es sinónimo de riqueza con cargo al erario.

Por otra parte, también han tomado como un parteaguas el hecho de acudir a las instancias internacionales de derechos humanos para evitar que se le retiren sus canonjías, olvidando que dichas instancias, aun en derechos humanos, no están por encima de los derechos de la colectividad para protegerlos de corrupción.

En razón de que la finalidad de la inmunidad otorgada a los legisladores es para defender las garantías de libertad y democracia en favor de los ciudadanos, pero sobre todo, proteger los derechos y obligaciones; de aquí la exigencia del Partido Encuentro Social, de erradicar al mal empleado y mal llamado “Fuero Constitucional”, que se traduce en impunidad.

Sin embargo, estas prerrogativas no implican que un legislador pueda hacer su libre albedrío, traduciéndose en un derecho sin control, derivándose en abusos, corrupción e impunidad; en razón de esto, la mayoría de las democracias han generado procedimientos para acotar el alcance y el ejercicio, tanto de la inviolabilidad como de la inmunidad.

En consecuencia, se debe delimitar y regular qué servidores públicos deben tener, por razón del su encargo, la “inviolabilidad” y eliminar la frase “fuero constitucional”, que en ocasiones se ha confundido con “Impunidad Constitucional”, por lo cual es necesario reformar los preceptos aquí mencionados.

Con base en los motivos anteriormente expuestos, los argumentos mencionados dan origen a la materialización de la siguiente iniciativa, que cuenta con los siguientes elementos:

El artículo 61 constitucional, si bien es cierto que no se modifica en el primer párrafo, sí resulta necesario agregar al mismo una interpretación adecuada respecto de sus alcances, ya que se ha malinterpretado en la práctica, y aunque el sentido gramatical es correcto, no siempre se comprende a cabalidad, sin una lectura gramatical y sistemática.

La protección constitucional contenida en el mencionado artículo 61 no se extiende a todos los ámbitos de la vida del legislador a quien va dirigida, sino que está muy especificada a un ámbito determinado, ya que expresa textualmente, en lo que interesa “... por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos...”. Los elementos de la protección van encaminados de manera exclusiva a “**las opiniones**” que viertan “**en el desempeño**” de sus funciones, lo que de ninguna

manera significa una autorización para violar el resto del marco normativo de nuestro país, pues pensar que dicho atributo fuese extensivo a todas las áreas de la vida del legislador, sería darle una interpretación que va mucho más allá de la verdadera razón de ser, puesto que se trata de darle libertad en el ejercicio o cumplimiento de su función, mas no al resto de las áreas de la vida del legislador, como indebidamente se ha interpretado, ya sea por ignorancia o por conveniencia.

Lo expuesto en el párrafo anterior se desprende y se entiende del análisis gramatical o literal, pero si hubiere aún dudas, entonces utilizaremos a continuación la interpretación sistemática.

Existen otras disposiciones dentro del mismo marco constitucional, que nos permiten llegar a la misma conclusión expresada anteriormente, como por ejemplo lo establecido en el artículo 128, que textualmente dice: “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.”, con lo cual se establece que todo funcionario público está obligado a respetar y cumplir con las disposiciones de la Constitución y todas las demás leyes derivadas de la misma. No podría concebirse un estado de excepción tan grande, que la misma Constitución se contradijera al dar un marco jurídico demasiado exclusivo a un sector de la población, como para que no se sujetará a ninguna ley en el ejercicio de su función. Es obvio que ese no es el sentido de la norma constitucional en análisis.

Si el artículo 61 constitucional otorgara privilegios sin límites a los legisladores, entonces el artículo sexto constitucional, le otorgaría la misma potestad al resto de la población, ya que textualmente dice: “la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa,...”, sin embargo esta garantía también tiene sus límites, establecidos en esta misma norma, al seguir diciendo: “...sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público;”, lo que significa que la garantía en cuestión está limitada a que el ejercicio de ese derecho no ataque a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público, es decir, que de lo contrario, sí serán objetos de inquisición judicial o administrativa.

Si hiciéramos una comparación, podríamos decir que la libertad dada a los legisladores en el artículo 61, está limitada por el artículo 128 ya citado; en tanto que la libertad dada al ciudadano en el artículo sexto, está limitada en la segunda mitad del mismo artículo sexto, y en estricto sentido, esta misma ultima norma limitante también le es aplicable al propio legislador, por lo que del análisis en conjunto se desprende que la libertad otorgada a los legisladores en el texto en estudio, está muy claramente delimitada a un marco de actuación muy específico, que es “en el desempeño de su cargo”, no existiendo ninguna otra norma que permita darle un sentido más amplio a dicha disposición.

Aun si analizamos detalladamente la expresión: “en el desempeño de su cargo”, y si comparamos esa expresión con las facultades de los legisladores, en cuanto a las funciones, encontraremos que en ninguna parte se le faculta para la comisión de delitos en el desempeño de su cargo.

Por otra parte, y prosiguiendo por la interpretación sistemática, encontramos en la misma constitución una figura muy similar, respecto a la libre expresión de las ideas establecida en el artículo siete constitucional, que dice textualmente en lo que interesa:

“Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio...”

La libertad que describe esa disposición constitucional no es absoluta, ya que su ejercicio implica el respeto a otros derechos, misma limitante que está establecida en el segundo párrafo de esa misma disposición, que a la letra dice:

“Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución...”

El ejercicio de la libertad de opinión está remitido a las condicionantes establecidas en el artículo sexto de la misma constitución, ya analizado con anterioridad, con lo que se concluye que en la actualidad no existe ninguna disposición jurídica que impida el ejercicio de la acción penal en contra de los legisladores, considerando aún que si la conducta criminal se hubiere dado en el ejercicio del cargo, como por ejemplo al hablar en tribuna, ya que la disposición establece “...a través de cualquier medio...”, ello no significa que el responsable se encuentre exento de enfrentar la justicia penal.

Como se puede apreciar, ningún derecho es absoluto, sino que tiene una razón de ser y un contexto en el que se ubica, ya que sin los cuales la norma jurídica quedaría a la deriva de cualquier interpretación arbitraria, como lo ha sido con el llamado fuero constitucional.

Los casos y ejemplos anteriormente mencionados se refieren a los aspectos de responsabilidad jurídica, sin embargo, la misma constitución establece una protección especial para que la expresión de ideas no sea causa de responsabilidad política, al establecerlo así el artículo 109 de la constitución, en su tercer párrafo, que a la letra dice: “No procede el juicio político por la mera expresión de ideas”.

Hasta lo expresado en este momento, la garantía para la expresión de opiniones e ideas está contemplado como un derecho constitucional que está claramente delimitado en cuanto a su ejercicio, tanto respecto de la responsabilidad jurídica y como la responsabilidad política, como ya se expuso.

No se propone una modificación a esta parte del texto constitucional, porque se considera que es clara en cuanto a sus alcances jurídicos, pero sí se propone una adecuada regulación, puesto que el texto vigente en el artículo 111 representa un obstáculo para el ejercicio de acciones penales en contra de los legisladores, cuyo procedimiento nos referiremos más adelante.

En lo que se refiere al segundo párrafo del texto actualmente vigente, se propone una modificación en la redacción del mismo para eliminar la palabra “fuero constitucional” con el propósito de evitar el uso de esa expresión que se encuentra muy asociada a la palabra impunidad, dejando en el fondo el mismo significado del texto vigente.

Se agrega un tercer párrafo al artículo 61 constitucional, con el objeto de ponerlo en armonía con la modificación propuesta a los artículos 111 y 112, consistente en otorgar autorización para que se puedan ejecutar órdenes de aprehensión al interior de las instalaciones del recinto parlamentario, con el propósito de evitar la evasión de la justicia por quienes, teniendo en su contra una sentencia condenatoria, pretendan refugiarse en dicho inmueble, bajo el argumento de que es inviolable.

Se sigue considerando que el recinto en donde se llevan a cabo las sesiones es inviolable en cuanto a que se trata de un espacio de la libre expresión de las ideas, pero la propuesta del tercer párrafo pretende no permitir que con el pretexto mencionado se evite el cumplimiento de una sentencia

condenatoria, como ya ha sucedido en el pasado, en el que por una interpretación ventajosa, se ha evitado el cumplimiento de una orden judicial.

Se tuvo especial cuidado de permitir el ingreso de autoridades judiciales para el cumplimiento de una orden de aprehensión, que desde luego supone el debido cumplimiento del procedimiento establecido en los artículos 111 y 112, sin embargo, para qué la autoridad judicial le dé cumplimiento al mandato en cuestión, no se deja a la plena libertad de la autoridad ordenadora, sino que se establece como condición que exista una previa autorización del presidente de la Cámara respectiva, como requisito indispensable e infranqueable, para evitar cualquier intromisión no autorizada.

En lo que respecta a la propuesta de modificar el artículo 111, cuya esencia en el texto vigente es regular el procedimiento denominado declaración de procedencia, sustituyéndolo por un procedimiento, apartado de presiones políticas, con menos complejidad para permitir el desarrollo normal de los procesos penales en contra de los funcionarios que ahí se mencionan.

En términos generales, el contenido de la propuesta del artículo 111 es muy diferente al texto actualmente, sólo se conserva el párrafo cuarto con el mismo texto vigente.

Lo primero que se observa en la propuesta de modificación al artículo 111 es que desaparece de la enunciación de los servidores públicos, la mención de los diputados y Senadores del Congreso de la Unión y de los diputados de la Asamblea Legislativa, respecto a los cuales no había una razón en sí para brindarles la protección del fuero que ahí se especificaba. Se deja en el listado aquellos servidores públicos que fueron de elección popular, aunque por excepción se incluye los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se establece como principio de que los servidores públicos mencionados al inicio sí pueden estar sujetos a proceso penal, con la reserva de que en tanto que no exista sentencia condenatoria en su contra, no podrán ser privados de su libertad.

La redacción del mismo se establece en un sentido diferente, en el que la primera oración establece que sí pueden ser privados de su libertad los servidores públicos que cuenten con una sentencia condenatoria en su contra. De manera específica se establece que bastará la sentencia condenatoria del juez de primera instancia para proceder a la separación del cargo, y aunque pudiera parecer una medida excesiva, por tratarse de una sentencia de que aún no tiene la categoría de cosa juzgada, también es cierto que el texto vigente le otorga menores beneficios al servidor público, ya que no es necesario que exista una sentencia condenatoria para que se someta a la consideración del pleno para el efecto de la declaración de procedencia, es decir, con la existencia de una simple averiguación previa en la actualidad un servidor público pudiera quedar separado de su cargo con el acuerdo de la Cámara, sin que se le hubiera dado oportunidad de ser oído y presentar pruebas en su favor, por lo que establecer que al menos haya concluido la primera instancia para separarlo del cargo, deja al servidor público en una mejor posibilidad hasta que obtenga sentencia condenatoria en primera instancia.

En el segundo párrafo de la propuesta del artículo 111, se establece que el servidor público, aun cuando esté sujeto a proceso penal, podrá continuar en el ejercicio de sus funciones, sin que pueda ser detenido, lo que implica la imposibilidad del juez de la causa a que gire orden de aprehensión, así como cualquier otra medida que tuviere como efecto privarlo de la libertad, sin embargo, ya no podrá seguir gozando de sus beneficios desde el momento en que obtenga sentencia condenatoria en su contra en primera o segunda instancia.

Se establece que el efecto de la separación del cargo sea mediante sentencia condenatoria en primera o en segunda instancia, ya que pudiera suceder que en primera instancia, el servidor público pudiera obtener una sentencia absolutoria, sin embargo, si el ministerio Público interpusiere el recurso de apelación, podría ser que en segunda instancia obtenga una sentencia condenatoria.

En el tercer párrafo de la propuesta de artículo 111, se establecen los efectos jurídicos considerando el sentido de la sentencia, respecto de la posibilidad de seguir o no en el ejercicio de las funciones del servidor público en cuestión. Si fuere condenatoria, el órgano jurisdiccional al ejercicio de sus funciones, notificará al presidente de la Cámara la resolución correspondiente, la que originará la separación del cargo, y como consecuencia, quedará a disposición de la autoridad correspondiente.

Se contempla la posibilidad de que un servidor público en primera instancia obtenga sentencia condenatoria, lo que originará la separación del cargo, pero si con posterioridad obtiene sentencia absolutoria como cosa juzgada, entonces podrá a volver al ejercicio de sus funciones en el cargo que tenía, si es que el período para el que fue electo, en el caso de los legisladores, no haya concluido. Si dicho período para el que fue electo ya concluyó, habrá posibilidad para volver a ocupar el cargo. En el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia la Nación, en virtud de que el cargo es vitalicio, no existe imposibilidad para que vuelva a ejercer las funciones, en el caso de que obtenga sentencia absolutoria con la categoría de cosa juzgada, sin embargo, cualquier sentencia condenatoria también le originará la separación del cargo, y en el caso de que dicha sentencia alcance la categoría de cosa juzgada, y aun cuando el cargo es vitalicio, no podrá regresar al ejercicio de su función, dada la trascendencia y naturaleza de la misma.

Al inicio del primer párrafo del artículo 111, no se enlista el cargo del presidente de la República, ya que el actual párrafo cuarto queda vigente, sin hacerse ninguna modificación al respecto, ya que los asuntos por los cuales puede ser procesado penalmente el presidente de la República ya están establecidos en el artículo 108 constitucional, y el procedimiento para su desahogo será conforme a la regla del artículo 110, por lo que el procedimiento para ese cargo seguirá sin modificación en la presente iniciativa.

Un caso en especial es el de los ministros de la Suprema Corte de Justicia la Nación, que se dejaron en el listado del artículo 111, y que son los únicos servidores públicos que no están por elección popular, siendo por ello, el procedimiento que se plantea es difiere en cuanto a la etapa procesal para ser separado del cargo, contemplándose que pueden ser separado del cargo, una vez que la averiguación previa que esté integrada en su contra sea dictaminada en el sentido de ejercer acción penal en contra de determinado ministro, siendo en este estado procesal en que el procurador general de la República podrá solicitar la Cámara de Senadores a que proceda en los mismos términos como si se tratase de una sentencia condenatoria emitir el primero segunda instancia, para el caso de los legisladores.

Se consideró que la Cámara de Senadores sea el órgano que acuerde la separación del cargo del servidor público, en razón a que es esta la que interviene en el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, motivo por el cual se deja el procedimiento descrito en este artículo, para que se le dé cumplimiento a las disposiciones relacionadas con la separación del cargo, y posteriormente en el artículo 112 para que sea este órgano el que complemente las etapas procesales a su cargo.

Una particularidad de esta iniciativa es que los ministros que resulten con sentencia condenatoria, con independencia del delito del que se trate, quedarán separados definitivamente del cargo, es decir, una sentencia condenatoria, por más mínimo que sea el delito, originará la separación

definitiva del carácter de ministro, en consideración a que tales personas deben también observar una conducta ejemplar, al igual que el resto de los servidores públicos, siendo por ello que no se les permitirá volver al ejercicio de sus funciones, en la hipótesis de que obtengan una sentencia condenatoria.

El último párrafo de este artículo hace referencia a los servidores públicos de elección popular de los Estados y Municipios, salvo a los diputados locales, los cuales se regularán por las disposiciones correspondientes a cada legislatura, conforme a las reglas establecidas de cada entidad, en donde se iniciará el procedimiento que corresponda, a petición del procurador general la República, con el fin de que se eliminen las disposiciones que impidan el directo ejercicio de la acción penal en contra de los mencionados servidores públicos que hubiesen cometido delitos federales.

En lo que se refiere a artículo 112, se describen los plazos y la forma de cumplir diversas etapas procesales, establecidas para que, al tener conocimiento la Cámara que corresponda, respecto de la existencia de un dictamen para el ejercicio de la acción penal o una sentencia condenatoria en primera o segunda instancia, en contra de los servidores públicos descritos en el artículo 111, se proceda puntualmente a la separación del cargo, eliminando cualquier posibilidad de que no se haga de manera inmediata, evitando que el cumplimiento de las mismas quede a discrecionalidad de los funcionarios públicos a su cargo y que se haga retardar la aplicación de la justicia.

| Texto vigente | Texto iniciativa |
|---|--|
| <p>Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.</p> <p>El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p> | <p>Artículo 61. ...</p> <p>El presidente de cada Cámara velará por el respeto a la inviolabilidad constitucional de los miembros de la misma y por la del recinto donde se reúnan a sesionar.</p> <p>No se considera que se violente el recinto parlamentario cuando se trate cumplimentar una orden de aprehensión, y exista previo permiso y coordinación del presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente.</p> |
| <p>Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar de proceder contra el inculcado.</p> <p>Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.</p> <p>Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.</p> <p>Por lo que toca al presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.</p> | <p>Artículo 111. Para proceder penalmente contra 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, 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, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar de proceder contra el inculcado.</p> <p>Sólo podrán ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su cargo los diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los diputados Locales, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuando previo proceso penal sea dictada sentencia condenatoria en su contra.</p> <p>Durante el proceso penal, el servidor público podrá seguir en su cargo. Las medidas cautelares que el juez determine no podrán consistir en privación, restricción o limitación de la libertad mientras no exista en primera instancia, una sentencia condenatoria.</p> <p>Cuando se dicte sentencia condenatoria, ya sea en primera o segunda instancia, el órgano jurisdiccional notificará al presidente de la Cámara, que el servidor público ha sido sentenciado, a efecto de ser separado del cargo y quedar a disposición de la autoridad correspondiente. Si la sentencia fuere absoluta en instancia posterior, el inculcado podrá reasumir su función. Si fuere condenatoria</p> |

| | |
|--|---|
| <p>Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, 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 se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.</p> <p>Las declaraciones y resoluciones de la (sic DOF 28-12-1982) Cámaras de Diputados (sic DOF 28-12-1982) Senadores son inatacables.</p> <p>El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.</p> <p>En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.</p> <p>Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.</p> <p>Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.</p> | <p>como cosa juzgada, no podrá regresar al cargo ni se concederá al reo la gracia del indulto, y concluida la pena no regresará al cargo para el cual fue electo o designado.</p> <p>Por lo que toca al presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.</p> <p>Para el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y estando debidamente integrada la averiguación previa, el Procurador General de la República solicitará a la Cámara de Senadores, a efecto de que proceda en los términos previstos en este apartado, lo separe del cargo y se proceda penalmente en su contra.</p> <p>Para el caso de que la sentencia sea condenatoria como cosa juzgada, no regresaran al cargo de Ministro.</p> <p>Para poder proceder penalmente por los delitos federales contra los Gobernadores, presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Estados, el Procurador General de la República, solicitara a las legislaturas locales, para que en el ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda, a efecto de que se pueda ejercer la acción penal.</p> |
| <p>Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.</p> <p>Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se</p> | <p>Artículo 112. Durante el periodo que dure el proceso penal, los servidores públicos a los que hace referencia el artículo 111 de esta constitución, podrán continuar ejerciendo el cargo hasta que se dicte sentencia definitiva condenatoria en su contra, la que originara la separación definitiva del cargo. En caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, se hará conforme lo establecido en el artículo 111, párrafo quinto.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.</p> | <p>El órgano de procuración de justicia o jurisdiccional notificará, al presidente de la cámara correspondiente, el acuerdo de ejercicio de la acción penal o la sentencia definitiva que se dicte en la averiguación previo o primera instancia, según sea el caso, dentro de las veinticuatro horas siguientes de emitido la determinación o resolución, a efecto de que este emita el acuerdo de la separación del cargo, de manera expedita, sin que se someta a consideración del pleno y en el que se llamará a ejercer funciones al suplente.</p> <p>Una vez recibida la notificación anterior, el presidente de la Cámara respectiva, tendrá un término de setenta y dos horas, para elaborar y remitir el acuerdo mencionado en el párrafo anterior, que deberá remitir al Procurador o juez de la causa, quien tendrá cuarenta y ocho horas para ejercer la acción penal o girar la orden de aprehensión, según sea el caso. En caso de incumplimiento de los plazos en este precepto, originará delito de abuso de autoridad, conforme a la legislación penal federal.</p> <p>Los procesos penales en donde se involucren a servidores públicos, de conformidad con las disposiciones de este artículo, no durarán más de doce meses, a partir del inicio de la averiguación previa.</p> <p>El incumplimiento de los plazos previstos para realizar determinados actos, descritos en este artículo, originará responsabilidad administrativa y penal. La administrativa implica la separación inmediata del cargo y la inhabilitación para ocupar algún cargo público o de elección popular por diez años; en tanto que la penal, originará la comisión de delito de abuso de autoridad, conforme a la legislación penal federal.</p> |
|---|--|

Como se sabe en diversas democracias Constitucionales, existen garantías llamadas “prerrogativas parlamentarias” de la cuales gozan sólo los legisladores, creadas con la finalidad de que el órgano legislativo pueda ejercer sus atribuciones con autonomía frente a los demás actores políticos y sociales. La inviolabilidad parlamentaria y la inmunidad parlamentaria, en su concepción original, no deberían proteger al individuo sino a la institución, es decir, si los legisladores gozan de libertad de expresión en el pleno ejercicio de sus funciones, entonces la institución tiene derecho a definir de manera autónoma su organización interna.

Con base en lo anterior, se debe mantener la protección de la inviolabilidad parlamentaria, cuando las manifestaciones vertidas, verbales o escritas, sirvan en razón de la defensa constitucional de libertad y representación a favor de la sociedad, a contrario sensu se tiene que acotar el alcance de esta prerrogativa a los llamados “actos parlamentarios”, entendidos como todo lo expresado en el Pleno o ante comisiones, cuando estén en contra de los intereses jurídicos económicos y sociales en favor del gobernado, aun cuando sean intereses meramente políticos-partidarios. Igualmente la protección no aplica cuando el legislador incurre en actos como encubrimiento, difamación, injurias, calumnias, amenazas, delitos contra el honor, coacciones, distintos supuestos de apología delictiva o divulgación de Secretos de Estado, siempre que no pongan en peligro la soberanía y violación de las garantías individuales del gobernado, al permitir que se proceda contra el legislador se evitará la impunidad.

No olvidemos que en los últimos años, en México hemos tenido casos ejemplares; como fue lo sucedido en el año 2009, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, tras un amparo promovido por Manuel Bartlett contra el entonces Diputado Federal Germán Martínez, en el sentido que la inviolabilidad no protege al legislador en caso de difamación o calumnias.

Otro caso se presentó en 2010, en el que diputados del PRD se ven involucrados en el encubrimiento del entonces electo diputado Julio César Godoy Toscano, medio hermano del gobernador Leonel Godoy, con la finalidad de que obtuviera el “Fuero Constitucional” y evadir así al orden de aprehensión ejecutada en su contra por parte de la Procuraduría General de la Republica, por la supuesta participación en actos delictivos del fuero común.

Por lo que al procedimiento de una declaración de procedencia es complejo y destinado para que nunca prospere, salvo que hubiera un acuerdo previo al respecto. De hecho, sólo tres han prosperado en los últimos 30 años: Jorge Díaz Serrano en 1983, René Bejarano y Andrés Manuel López Obrador en 2005

Aunque la experiencia comparada con otros países muestra que la inmunidad de los legisladores es acotada para evitar que se convierta en carta de impunidad. En nuestro sistema político se observa algo completamente distinto por carecer de precisiones respecto del privilegio debido a que protege no solo a los electos por el voto popular, sino protege a todos los servidores públicos hasta el tercer rango nombrados por los Poderes de la Unión; los procedimientos de selección son complejos ya que un solo órgano legislativo decide sobre todos los servidores públicos en lugar de limitarse a proteger únicamente a los que fueron electos por el voto popular, quedando en duda la autonomía del poder judicial que es nombrado unilateralmente por los Senadores.

De ahí que la violación a estos principios debe generar necesariamente una sanción, sin afectar la función de los órganos constitucionales debido a que la protección constitucional a quienes tienen a su cargo estas funciones está hoy en el debate público, como es el caso del fuero constitucional que protege a los servidores públicos de alto rango y en particular a los legisladores que les ha servido como escudo de abusos e impunidad las cuales han llevado a un rechazo por parte de los ciudadanos.

De esta manera el fuero no debe ser un obstáculo jurídico y mucho menos político e insuperable para que la autoridad proceda en contra de quien presuntamente actuó fuera de la ley y cometió un delito.

En todo caso, es conveniente que el Poder Legislativo actúe eficazmente, siempre que no se afecte las facultades constitucionales del Órgano Legislativo o su propia integración. Mediante los procedimientos judiciales para el desafuero ante dicho Órgano y no estar condicionados por razones partidistas ni por intereses políticos que no son los estrictamente legales.

Por lo tanto, la sola eliminación del término “Fuero Constitucional” de la normatividad mexicana, se convertiría por sí sola, en un avance fundamental en las leyes que norman el actuar de los legisladores y demás servidores públicos mexicanos que también son elegidos y designados por la voluntad popular. Su sola eliminación permitiría una delimitación más clara y precisa de las otras figuras jurídicas.

De lo antes expuesto y debidamente fundado, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 61, 111, y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero . Se reforma el segundo párrafo y se adiciona un tercer 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 inviolabilidad constitucional de los miembros de la misma y por la del recinto donde se reúnan a sesionar.

No se considera que se violente el recinto parlamentario cuando se trate cumplimentar una orden de aprehensión, y exista previo permiso y coordinación del presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente

Artículo Segundo . Se reforma el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 111. Para proceder penalmente contra 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, 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, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Sólo podrán ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su cargo los diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los diputados locales, el jefe de gobierno del Distrito Federal, cuando previo proceso penal sea dictada sentencia condenatoria en su contra.

Durante el proceso penal, el servidor público podrá seguir en su cargo. Las medidas cautelares que el juez determine no podrán consistir en privación, restricción o limitación de la libertad mientras no exista en primera instancia, una sentencia condenatoria.

Cuando se dicte sentencia condenatoria, ya sea en primera o segunda instancia, el órgano jurisdiccional notificará al presidente de la Cámara, que el servidor público ha sido sentenciado, a efecto de ser separado del cargo y quedar a disposición de la autoridad correspondiente. Si la sentencia fuere absolutoria en instancia posterior, el inculpado podrá reasumir su función. Si fuere condenatoria como cosa juzgada, no podrá regresar al cargo ni se concederá al reo la gracia del indulto, y concluida la pena no regresará al cargo para el cual fue electo o designado.

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

Para el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y estando debidamente integrada la averiguación previa, el Procurador General de la República solicitará a la

Cámara de Senadores, a efecto de que proceda en los términos previstos en este apartado, lo separe del cargo y se proceda penalmente en su contra.

Para el caso de que la sentencia sea condenatoria como cosa juzgada, no regresaran al cargo de ministro.

Para poder proceder penalmente por los delitos federales contra los Gobernadores, presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Estados, el Procurador General de la República, solicitara a las legislaturas locales, para que en el ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda, a efecto de que se pueda ejercer la acción penal.

Artículo Tercero. Se reforma 112; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 112. Durante el periodo que dure el proceso penal, los servidores públicos a los que hace referencia el artículo 111 de esta constitución, podrán continuar ejerciendo el cargo hasta que se dicte sentencia definitiva condenatoria en su contra, la que originara la separación definitiva del cargo. En caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, se hará conforme lo establecido en el artículo 111, párrafo quinto.

El órgano de procuración de justicia o jurisdiccional notificará, al presidente de la cámara correspondiente, el acuerdo de ejercicio de la acción penal o la sentencia definitiva que se dicte en la averiguación previo o primera instancia, según sea el caso, dentro de las veinticuatro horas siguientes de emitido la determinación o resolución, a efecto de que este emita el acuerdo de la separación del cargo, de manera expedita, sin que se someta a consideración del pleno y en el que se llamará a ejercer funciones al suplente.

Una vez recibida la notificación anterior, el presidente de la Cámara respectiva, tendrá un término de setenta y dos horas, para elaborar y remitir el acuerdo mencionado en el párrafo anterior, que deberá remitir al Procurador o juez de la causa, quien tendrá cuarenta y ocho horas para ejercer la acción penal o girar la orden de aprehensión, según sea el caso. En caso de incumplimiento de los plazos en este precepto, originará delito de abuso de autoridad, conforme a la legislación penal federal.

Los procesos penales en donde se involucren a servidores públicos, de conformidad con las disposiciones de este artículo, no durarán más de doce meses, a partir del inicio de la averiguación previa.

El incumplimiento de los plazos previstos para realizar determinados actos, descritos en este artículo, originará responsabilidad administrativa y penal. La administrativa implica la separación inmediata del cargo y la inhabilitación para ocupar algún cargo público o de elección popular por diez años; en tanto que la penal, originará la comisión de delito de abuso de autoridad, conforme a la legislación penal federal.

Transitorios

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

Segundo . La referencia a auto de vinculación a proceso, se entenderá equivalente al auto de formal prisión o de sujeción a proceso, en los casos en los que aún no haya entrado en vigor el sistema procesal penal acusatorio previsto en el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

Tercero . Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto, firman la presente iniciativa

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.- México, DF, a 1 de febrero de 2016.

Diputados: José Alfredo Ferreiro Velasco, Hugo Éric Flores Cervantes (rúbrica), Alejandro González Murillo, Gonzalo Guízar Valladares (rúbrica), Norma Edith Martínez Guzmán (rúbrica), Guadalupe Perea Santos (rúbrica), Ricardo Quintanilla Leal Ana, Melissa Torres Sandoval (rúbrica).

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Morena

Los suscritos, diputadas y diputados federales de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión e integrantes 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, someten a la consideración de esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 35, fracciones VIII, numerales 1, inciso b) y 5o., 36, fracción III, 73, fracción XXIX-Q, 116, fracción II, último párrafo, y se adicionan , los artículos 35, fracción IX y 135, tercer párrafo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Morena propone un cambio urgente 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”.

Morena ha presentado en el primer periodo ordinario de sesiones de esta Legislatura, iniciativas en materia de consulta popular y revocación de mandato.

En esta propuesta planteamos dentro de los derechos ciudadanos, que además de votar en cualquier tiempo, también lo hagan en los procesos de referéndum, dejando a cargo al Instituto Nacional Electoral de tales tareas.

La ley fundamental de 1917 no previó el plebiscito y el referéndum, es por lo que elevamos a rango constitucional estas instituciones, es decir, las reformas y adiciones a los preceptos constitucionales.

Al Congreso de la Unión le otorgamos la facultad de legislar, además de la iniciativa ciudadana y consultas populares, en los procesos de referéndum.

Las legislaturas de los estados, por su parte, regularan los procesos de referéndum.

Proponemos que cuando las reformas o adiciones tengan por objeto modificar la forma de gobierno, los derechos humanos y sus garantías o cualquier otra norma general trascendental para la vida nacional, deberán ser sujetas a referéndum.

El referéndum se encuentra considerado en las leyes fundamentales de varios países como un instrumento de consulta popular regulado en ocasiones a través de alguna norma reglamentaria y plebiscito no. Este es utilizado de manera singular y ocasionalmente, en alguna decisión política de trascendencia especial y no se encuentra plasmado en las constituciones; excepción hecha de algunos de éstos.

El plebiscito en México ha tenido otra suerte, recuérdese que mediante ley de convocatoria 14 de septiembre de 1824, Chiapas proclamó su federación a los Estados Unidos Mexicanos, en consecuencia, la Junta Suprema Provisional que gobernaba a la provincia convocó a la integración de un Congreso Constituyente para que se encargara de formular la Constitución Política de Chiapas, instalándose éste en Ciudad Real el 5 de enero de 1825 y expidió la primera Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas el 19 de noviembre del mismo año, siendo promulgada el 9 de febrero de 1826 por don Manuel José de Rojas, gobernador interino del estado¹.

El Constituyente de 1824 planteó que la nación estaba obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano.²

Es ilustrativo el proyecto de ley sobre elecciones populares, presentado al Congreso General en la sesión de 17 de octubre de 1836, pues consideraba que:

...de una buena o mala elección de los hombres que han de llenar los puestos políticos depende en lo principal la suerte de la nación. Cuando la cosa pública está dirigida por personas cuya honradez, patriotismo e ilustración acumula sobre ellos una fuerza moral reconocida por el voto libre de la nación aún los errores que son consiguientes a la flaqueza humana, se disimulan sin murmuración, y hasta las malas instituciones pierden mucho de su carácter dañino, si las temple y encamina el buen juicio y la virtud. Ellas se van corrigiendo, y al fin el orden, la prosperidad, aparecen cimentadas. Todo lo contrario sucede cuando los partidos y la intriga de las clases o de los individuos se sobreponen al voto nacional.

Entonces el interés privado se constituye al público: el mérito no es considerado con relación al servicio de la comunidad, sino al del partido o persona: ya no hay justicia, no hay orden. La virtud severa se persigue con ardor las mejores instituciones no pueden subsistir, la inmoralidad progresa: la ruina de los hombres de bien y la subversión del estado, son el fin inevitable a que se llega con más o menos prontitud.

...asegurar que las elecciones sean el resultado del voto nacional libre, tomando las precauciones que le han sugerido sus cortas luces y experiencia, para que los partidos y el fraude no enfoquen la voz soberana de la nación.

...asegurar, es que haya orden, libertad completa para votar, y que los votos sean emitidos solamente por los ciudadanos que tengan derecho a ello...

En México el primer antecedente de iniciativa ciudadana lo encontramos en las Siete Leyes Constitucionales y concretamente en la Tercera Ley Constitucional que en su artículo 30 disponía que los particulares podrían optar por presentar sus proyectos de iniciativa a los diputados o a los ayuntamientos, con lo cual éstos también lo podrían hacer ante las juntas departamentales 3 .

El presidente Benito Juárez intentó, a través de un plebiscito, reformar la Constitución de 1857, al triunfo de la República en 1867, a través de la ley de convocatoria de elecciones de ese año.

El hecho de que se convocara a un Congreso Constituyente para el solo efecto de reformar la Constitución, tal como se hizo en Querétaro en 1916-1917, fue una consulta popular directa que se hizo a la población para que ésta mediante su voto y elección de Constituyente aceptara o rechazara la propuesta de reforma a la Constitución.4

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

Esta reforma constitucional fue un intento por institucionalizar estos instrumentos de la democracia semidirecta en la Ciudad de México. Dos figuras, una de abajo hacia arriba, la iniciativa popular, y otra, de arriba hacia abajo, el referéndum, que se implican, y que de alguna manera se complementan a través de estos procesos, con ello habría de instituirse una auténtica participación activa, una intervención dinámica, una forma de compartir el poder, entre los ciudadanos y sus autoridades.

Un interesante experimento sin lugar a dudas. No instituía un régimen especial, puesto que sería la voluntad de toda la Unión la que decidiría sobre su aplicación en el Distrito Federal, paso muy importante para la democratización del Distrito Federal que no logró prosperar pues diez años más tarde fueron derogadas éstas instituciones.

Bernardo Bátiz, en 1998 sostenía que:

...una de las críticas más serias y reiteradas que se hace por la sociedad al sistema parlamentario y a los partidos políticos, es que constituyen una etapa inicial en la evolución política hacia la democracia plena; esto es porque los ciudadanos en este sistema, quedan fuera del proceso político permanente, puesto que en la mayoría de los casos su participación se limita a votar cada vez que hay elecciones y entre una y otra frecuentemente transcurren lapsos generalmente de varios años y durante estos, dejan de ser consultados y no cuentan con mecanismos o instrumentos sociales y políticos adecuados para encauzar sus opiniones y sus acciones cívicas.6

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

La socialización de las tareas de gobierno pasa, en primer lugar, por el establecimiento de una nueva relación entre los representantes populares y las organizaciones sociales, que suponga la reciprocidad en las responsabilidades y la consulta permanente en la elaboración de proyectos, aprobación y supervisión colectiva en la realización de los mismos.

Las ciudadanas y los ciudadanos deben tener derecho a participar de todas las decisiones del gobierno, desde su planeación hasta su realización.

Para lograr lo anterior, se propone introducir en la Constitución la obligatoriedad de consultas nacionales por la vía del referéndum, el cual procedería para la ratificación de una nueva Constitución o para la adopción de reformas o adiciones que afecten normas fundamentales, entre otros casos, la reforma política del Distrito Federal y todas aquellas que afecten el patrimonio nacional.

Hay que devolver al pueblo los derechos establecidos en el artículo 39 del Código Político de 1917.

Es por ello, que es necesario la introducción de cambios en las normas generales, incluida nuestra carta fundamental, la creación o modificación de las actuales estructuras e instituciones políticas, y el establecimiento de los cambios necesarios en las relaciones entre el gobierno y el pueblo, deben contribuir a establecer condiciones para la solución de las auténticas necesidades y requerimientos de la mayoría de la ciudadanía en un ámbito indudablemente republicano.

Los procedimientos de la democracia semidirecta que se proponen incluir en nuestra ley fundamental como práctica diaria de las y los ciudadanos en la toma de decisiones de gobierno, permitirán que puedan manifestarse sobre una materia específica, a pesar de la oposición que escamoteen los gobernantes en turno.

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

Decreto por el que se reforman los artículos 35, fracción VIII, numerales 1, inciso B), y 5o., 36, fracción III, 73, fracción XXIX-Q, 116, fracción II, último párrafo, y se adicionan , los artículos 35, fracción IX y 135, tercer párrafo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman los artículos 35, fracción VIII, numerales 1, inciso b), 5, 36, fracción III, 73, fracción XXIX-Q, 116, fracción II, último párrafo, y se adicionan, los artículos 35, fracción IX y 135, tercer párrafo, 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 en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. 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) 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.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

2o. a 4o. ...

5o. La consulta popular, los procesos de referéndum se realizarán en cualquier tiempo;

6o. y 7o. ...

IX. Votar en cualquier tiempo los procesos de referéndum, que serán convocados en los términos de lo dispuesto en la fracción anterior.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. y II. ...

III. Votar en las elecciones, en las consultas populares y en los procesos de referéndum, en los términos que señale la ley;

IV. y V. ...

Artículo 72. ...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-P. ...

XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana, consultas populares, procesos de referéndum.

Artículo 74. a 115. ...

Artículo 116. ...

...

I. ...

a) y b)...

...

II...

...

...

...

...

...

...

...

Las legislaturas de los estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso, así como votar en las consultas populares y procesos de referéndum.

III. a IX. ...

...

Artículo 117. a 134. ...

Artículo 135. ...

...

Cuando las reformas o adiciones tengan por objeto modificar la forma de gobierno, los derechos humanos y sus garantías o cualquier otra norma general trascendental para la vida nacional, deberán ser sujetas a referéndum.

Artículos Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a los ordenamientos jurídicos a más tardar el 30 de septiembre de 2016.

Tercero. Las legislaturas de las entidades federativas adecuarán sus normas generales correspondientes a lo dispuesto en el presente decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor.

Notas

1 Cfr. http://www.consejeriajuridica.chiapas.gob.mx/marcojuridico/pdf/constitucion_politica_chiapas.pdf

2 Crónicas, Acta Constitutiva de la Federación, Barragán Barragán, José, Introducción, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la Republica Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, Secretaria de Gobernación, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y Cámara de Senadores, México 1974, p. 482 Cfr. Los periódicos El Águila 11 y El Sol de 10 de enero de 1824, así como la Sesión Extraordinaria de 9 de enero de 1824. La comisión retiró este artículo por parecerle que algunos estados podrán convenirse por ahorrar gastos, en tener un tribunal común de tercera instancia.

3 Cfr. Sesión de 28 de octubre de 1836, aprobado por 55 votos a favor y 9 en contra. Artículo 17 del proyecto de Bases.

4 Cfr. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VI-25-13.pdf>, González Oropeza, Manuel, “Participación ciudadana como complemento del gobierno representativo”, Democracia y representación en el umbral del siglo XXI, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1999, páginas 264 y 265.

5 Cfr. Iniciativa decreto que reforma y adiciona los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el Ejecutivo Federal en la Cámara de Diputados del 6 de octubre de 1977; Dictamen de Primera Lectura del 18 de octubre de 1977; Dispensa de Segunda Lectura y Debate del 19, 24 y 25 de octubre de 1977 en la Cámara de Diputados; Dictamen de Primera Lectura del 3 de noviembre de 1977; Dictamen de Segunda Lectura y Debate del 4, 8 y 9 de noviembre de 1977 en la Cámara de Senadores; Proyecto de Declaratoria del

1 de diciembre de 1977 en la Cámara de Diputados publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977.

6 Cfr. Gaceta Parlamentaria, año I, número 16, viernes 3 de abril de 1998 y Gaceta Parlamentaria, año I, número 13, martes 31 de marzo de 1998.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de febrero de 2016.

Diputada Rocío Nahle García (rúbrica)

Que reforma los artículos 73, 89 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado José de Jesús Zambrano Grijalva, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema a resolver con la presente iniciativa

La presente iniciativa pretende acotar, de manera razonable, los plazos para que el titular del Ejecutivo federal ejerza su facultad para emitir los reglamentos que resultan indispensables para aplicar las leyes vigentes, y también para dotar al Poder Legislativo de la facultad de revisar dichos reglamentos para garantizar que sus contenidos vayan acordes con la ley o artículo constitucional que pretende regular, en aras de la correcta aplicación de las leyes y reformas aprobadas por el Congreso de la Unión y de la sociedad en su conjunto.

Argumentos

El Poder Legislativo ha ido recuperando sus facultades legislativas esenciales a lo largo de las dos últimas décadas, ya que en los años del hegemonismo del partido casi único la competencia legislativa, en los hechos, era prácticamente exclusiva del presidente de la República. Sin embargo, en los últimos años se ha observado que, a manera de resistencia o simplemente de una reminiscencia nostálgica del pasado, el Titular del Ejecutivo Federal ha abusado de su facultad constitucional para expedir los reglamentos que para su correcta aplicación requieren las leyes, ya que reiteradamente ha rebasado de manera arbitraria los plazos, o simplemente no ha emitido los reglamentos requeridos, o ha hecho reglas sumamente complicadas como son las famosas “reglas de operación” para la aplicación del gasto público, o lo que es peor, ha expedido reglamentos contrarios al espíritu de las leyes que pretende regular.

Es sabido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la interpretación sistemática del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, ha advertido que el principio de división de poderes previsto en el artículo 49 párrafo primero no se estableció atendiendo a un criterio material, precisando en forma abstracta que el supremo poder se divide, para su ejercicio en tres funciones, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, sino que a la vez se plasmó este principio, al fijar las atribuciones de los tres poderes que se le confirieron indistintamente atribuciones que materialmente corresponden a un diverso poder, reservándose, a los poderes legislativo y judicial la potestad para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y judiciales de mayor jerarquía, en el orden jurídico nacional, circunstancia que se aplica por el hecho de que históricamente se había buscado fortalecer a estos dos poderes con el fin de establecer un equilibrio entre ellos y el presidente de la República, Jefe de Estado y de Gobierno en nuestro sistema constitucional.

En este sentido no cabe la menor duda que el Constituyente otorgó al Poder Legislativo la potestad para emitir los actos materialmente legislativos de mayor jerarquía, por un lado,

respecto de la legislación interna emitida por éste, reconociéndose su especial jerarquía al incorporarse en el inciso f) del artículo 72 de la Ley Fundamental, el principio de autoridad formal de las leyes y, por otro, en relación a los Tratados Internacionales celebrados y suscritos por el Titular del Ejecutivo Federal, cuya validez en el orden jurídico nacional se condicionó a su ratificación por parte de la Cámara de Senadores.

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción 1, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distingue en las mismas básicamente por dos razones; la primera, por que provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y que no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma ley. Así mismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de la ley y el de subordinación jerárquica a la misma.

El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas al Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular.

El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle en los que encuentre su justificación y medida.

Así la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que esta consigna; por lo tanto, en tales materias es de dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del presidente de la República, dado que esta atribución del Titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.

De esta interpretación jurídica se desprende la gravedad de la omisión del Ejecutivo para expedir un reglamento, o más aún, la gravedad de la falta en que incurre el Ejecutivo

cuando expide un reglamento que contraviene el sentido de la ley cuya aplicación pretende regular.

Si bien es cierto que el Constituyente, al asentar el principio de la división de poderes en ninguna disposición reservó al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos materialmente legislativos, al Ejecutivo los actos materialmente administrativos, o al Judicial, los materialmente jurisdiccionales, no existe sustento alguno para sostener que se trasgrede el principio en comento por el hecho de que un acto formalmente legislativo se confiere a una autoridad administrativa, o judicial, la facultad de emitir disposiciones de observancia general, pues ello no implica ni transitoriamente, que las facultades reservadas constitucionalmente al Poder Legislativo se depositen en un individuo o que se reúnan dos o más poderes en una sola persona o corporación.

De hecho el Titular Ejecutivo tiene la facultad por disposición del artículo 71, fracción I, para iniciar leyes o decretos ante cualquiera de las dos cámaras del Congreso, y tiene por disposición del artículo 72 constitucional la facultad de observar las mismas y devolverlas a la cámara de origen, y también tiene la facultad y la obligación de promulgar y ordenar la publicación de las leyes o decretos aprobados en el Diario Oficial de la Federación por mandato del mismo artículo 72 constitucional.

Es decir, no cabe la menor duda de que el presidente de la república tiene facultades legislativas centrales, y obviamente tiene facultades administrativas esenciales. El Poder Legislativo tiene facultades legislativas esenciales y algunas del orden administrativo esenciales para la operación del gobierno, como resulta ser la facultad que tiene la Cámara de Diputados para discutir, analizar, modificar y finalmente aprobar el decreto con el Presupuesto Federal anualmente, como lo mandata el artículo 74 de la Constitución.

Sin embargo, está claro, de acuerdo con la propia interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el Constituyente otorgó al Poder Legislativo la potestad para emitir los actos materialmente legislativos de mayor jerarquía, y por tanto, tiene la autoridad para velar que ningún otro Poder desvirtúe el contenido y el sentido de las leyes y decretos por la vía de la facultad reglamentaria, o simplemente por la omisión de expedir el reglamento correspondiente.

En complemento de todo lo anterior, es indispensable realizar una reforma constitucional para atemperar la facultad que tiene el Ejecutivo Federal para expedir los reglamentos de manera prácticamente discrecional y caprichosa. Está claro que cuando una atribución constitucional permite abusos, significa que no está armonizada con el debido equilibrio que deben guardar los poderes entre sí, lo cual trastoca uno de los principios esenciales para la democracia y, por tanto para la justicia.

Continuamente el Congreso de la Unión se ve en la penosa necesidad de exhortar al Ejecutivo Federal para que dé el debido cumplimiento a la expedición de reglamentos necesarios para la exacta observancia de las leyes, como lo exige el artículo 89 de nuestra Constitución Política.

En los últimos gobiernos, se ha usado de manera constante, como arma contra el pueblo, la facultad de expedir los reglamentos, es decir, o bien éstos no se emiten, o se emiten en periodos cada vez más prolongados de tiempo, o se emiten de plano en abierta violación a la ley que pretenden detallar.

Este es el último bastión que ha encontrado el Ejecutivo para vetar o contravenir una ley después de la reforma constitucional al artículo 72, que estableció en su apartado B, las disposiciones necesarias para anular la facultad discrecional que tenía el presidente para ser omiso con la publicación de una ley o decreto en el Diario Oficial de la Federación, ya que en ese apartado B del artículo 72 quedó plasmado el supuesto de que pasado el plazo de treinta días que le otorga al presidente la fracción I del artículo 89 constitucional para observar una ley o decreto, y regresarlo a la Cámara de origen, y pasado otro plazo de diez días para promulgarla y publicarla, en caso de no hacerlo, es decir, en caso de que el presidente no hubiere observado la ley o el decreto en treinta días, y tampoco la hubiere promulgado ni publicado en los diez días posteriores, esta facultad constitucional se le confiere al presidente de la Cámara de origen de la ley o decreto en comento, siendo esta autoridad la que puede ordenar al Titular del Diario Oficial de la Federación la publicación de dicho ordenamiento en el curso de otros diez días.

Una vez que ha sido desmantelada la práctica del “veto de bolsillo” por el Constituyente permanente, tristemente se ha observado que los reglamentos se han utilizado para obstaculizar la actividad del Congreso de la Unión. O, para decirlo en otros términos, se usan como un inusitado veto en contra de las leyes aprobadas por ambas Cámaras, lo cual, al final de cuentas, golpea a la sociedad en su conjunto y de manera específica a sus partes más débiles. Es decir, si la omisión de la elaboración y la expedición de los reglamentos resulta ser en todos casos criticable, más aún lo es en presencia de leyes de naturaleza social.

Por sólo poner un ejemplo, en varias ocasiones, se solicitó al Ejecutivo federal que emitiera el reglamento de la Ley para prevenir y sancionar la Trata de Personas, ley indispensable para proteger la vida, integridad y dignidad, sobre todo de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes de nuestro país. Sin embargo, el titular del Ejecutivo, se negó repetidamente a emitir este reglamento de mínima justicia, lo cual generó interrogantes de toda índole.

Para lograr el propósito que persigue la presente iniciativa, debemos de darle al Congreso de la Unión, la facultad de revisar el contenido de los reglamentos para garantizar que éstos no contravengan el espíritu de las leyes que justamente pretenden regular, y también hay que fijarle al Ejecutivo Federal un plazo perentorio para su correcta elaboración y emisión, de lo contrario, una vez rebasado ese plazo, esa facultad pasaría a ser una facultad de la Cámara de origen del ordenamiento en cuestión.

Es intención de la presente iniciativa, reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para darle mayor fuerza al Poder Legislativo en cuanto a la facultad de revisión de los reglamentos que expida el Ejecutivo garantizando que se respete en todo tiempo y se desarrolle al detalle para su correcta aplicación la pretensión del legislador al aprobar determinada ley o decreto.

También se le da la facultad a cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión para llamar a comparecer al Secretario de Gobernación para que explique sobre la omisión o tardanza en cuanto a la expedición de un reglamento determinado, como medida de apremio y esclarecimiento, y también para que explique, de ser el caso, los contenidos que a juicio del Poder Legislativo, controviertan el espíritu y el propósito de la ley o decreto motivo del reglamento en cuestión.

Se mantiene la posibilidad, tal como lo establece la Carta Magna, de acudir a la controversia constitucional en caso de que las diferencias de interpretación entre ambos poderes subsistan sobre determinado marco jurídico y su reglamentación, caso en el cual interviene el Poder Judicial, y en particular la Suprema Corte de Justicia para resolver el citado diferendo como última instancia.

Por lo anteriormente expuesto y razonado, y bajo el siguiente

Fundamento Legal

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

Decreto que reforma los artículos 73, 89 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona la fracción XXX y XXXII del artículo 73 constitucional, recorriéndose la actual fracción XXX a la XXXI; se reforma la fracción I del artículo 89, y se adicionan dos párrafos, segundo y tercero, al artículo 92 Constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. XXIX...

XXX. Para analizar y garantizar que los reglamentos expedidos por el titular del Ejecutivo sean compatibles con las leyes expedidas por el Congreso de la Unión

XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

XXXII. Para expedir los reglamentos de las Leyes aprobadas por el Congreso de la Unión o por el Constituyente permanente, una vez que transcurra el plazo conferido para este propósito al presidente de la República.

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

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Para la expedición de los reglamentos, el presidente tendrá un plazo máximo de 30 días hábiles, computados a partir de que cobre vigencia la ley o la reforma respectiva.

II a XX. ...

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Una vez promulgadas las Leyes o las reformas que expida el Congreso, el Ejecutivo deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación el reglamento respectivo en un plazo no mayor a 30 días naturales. En caso de no hacerlo, el Congreso citará a comparecer al Secretario de Gobernación para que explique los motivos del incumplimiento de su labor.

Los reglamentos que expida el Ejecutivo deben ser congruentes con las disposiciones contenidas en las Leyes o reformas, en caso contrario, el Congreso podrá pronunciarse en queja ante el titular del Ejecutivo para que se subsanen las incompatibilidades en un plazo no mayor a 30 días.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de febrero de 2016.

Diputado José de Jesús Zambrano Grijalva (rúbrica)

Que reforma los artículos 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 41 de la Ley General de Educación y 12 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, a cargo del diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, Víctor Manuel Sánchez Orozco, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en uso de las facultades conferidas en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 41 de la Ley General de Educación y 12 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

I. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en el artículo 1o. que “las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”. Además, establece la prohibición de toda discriminación motivada entre otras cosas, por las discapacidades...”

II. Así pues, la intención del Constituyente fue que todos los derechos y garantías para los gobernados consagradas en nuestra Carta Magna y en las leyes emanadas de ésta, se apliquen a todos por igual, que todos los gobernados tengan el mismo trato y oportunidades; lamentablemente tratándose de personas con alguna discapacidad, esos derechos le son concedidos de forma limitada, como lo es el derecho humano a recibir educación, consagrado en el artículo 3o. de la ley suprema que marca los lineamientos generales en los que debe basarse la educación que imparta el Estado.

No obstante que se reconoce que todo individuo tiene derecho a recibir educación, que tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano, en la redacción de este derecho no fueron tomadas en cuenta las personas con discapacidad, pues para que sea un derecho humano para todos y una educación incluyente en igualdad de oportunidades, deberá considerarse que el estado garantizará la educación básica y de nivel superior a las personas con alguna discapacidad, debiendo además de adecuar solamente los planes y programas de estudio y capacitar a los docentes, también correspondería al Estado garantizar que los espacios físicos necesarios de los planteles escolares e instituciones de nivel superior, sean asequibles para las personas con alguna discapacidad.

III. En el marco internacional, México forma parte de los siguientes Tratados Internacionales que reconocen los derechos de las personas con alguna discapacidad como:

1. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que en el artículo 24 establece:

Los Estados parte reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida...

Los Estados parte asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás. A tal fin, los Estados parte asegurarán que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad...1

Precisa además medidas para garantizar dicha inclusión.

2. La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación, que en el artículo III puntualiza:

Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a

1. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa:

a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración...2

IV. En México, tenemos leyes generales que reglamentan el derecho humano reconocido en el artículo 1o. de la ley suprema, vinculado con el plasmado en el artículo 3o. del mismo orden jurídico, expresados en la Ley General de Educación, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley de Asistencia Social y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, sin embargo todos estos cuerpos legales en comento adolecen de una característica fundamental reconocida en derecho internacional a saber: garantizar la inclusión de las personas con discapacidad al sistema educativo en todos sus niveles.

Es decir, las leyes reglamentarias de los derechos humanos a la no discriminación por razón de alguna discapacidad y a la educación, solamente son propositivas no impositivas, por lo que es necesario precisar desde la Constitución Política la obligación del Estado de garantizar la inclusión efectiva a nuestro sistema educativo de las personas con discapacidad.

V. Proponer políticas públicas y programas temporales para brindar educación a las personas con discapacidades, resulta discriminatorio, pues se usa en muchas ocasiones como puerta electorera y no como reconocimiento de un derecho, ¿no queremos promesas en propuestas de campaña ni en programas para justificar presupuesto, queremos la obligación del gobierno a prestar servicios educativos a las personas con alguna discapacidad, siempre, no por sexenios!

VI. Así pues, se propone reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación y la Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad, que como normas generales básicas, garanticen el derecho de las personas con discapacidad a ser incluidas en nuestro sistema educativo desde preescolar hasta nivel superior, y como consecuencia, asegurar el cumplimiento de ese derecho por el Estado.

VII. En este orden de ideas, se presenta a continuación un cuadro que ejemplifica la propuesta legislativa que aquí se discurre:

a) Se adiciona un cuarto párrafo al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente | Propuesta de reforma: |
|--|---|
| <p>Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios– impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.</p> <p>La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.</p> <p>El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.</p> <p>I. a IX. ...</p> | <p>Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios– impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.</p> <p>La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.</p> <p>El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.</p> <p>El Estado está obligado a garantizar que las personas con discapacidad tengan acceso a la educación en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo.</p> <p>I. a IX. ...</p> |

b) Se reforma el artículo 41 de la Ley General de Educación:

| Ley General de Educación vigente | Propuesta de reforma |
|---|--|
| <p>Artículo 41. La educación especial está destinada a personas con discapacidad, transitoria o definitiva, así como a aquellas con aptitudes sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social incluyente y con perspectiva de género.</p> <p>Tratándose de menores de edad con discapacidad, esta educación propiciará su integración a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos. Para quienes no logren esa integración, esta educación procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> | <p>Artículo 41. Es obligación del Estado incluir en todas las instituciones de educación del sistema educativo desde preescolar hasta nivel superior, la educación especial, destinada a personas con discapacidad, transitoria o definitiva, así como a aquellas con aptitudes sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social incluyente y con perspectiva de género.</p> <p>Tratándose de menores de edad con discapacidad, esta educación garantizará su integración a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos. Para lograr esa integración, esta educación deberá satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios, y se realizarán las adecuaciones a la infraestructura e instalaciones que se requieran para el pleno desarrollo y convivencia en los planteles educativos de las personas con discapacidad.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> |

a) Se reforman el artículo 12, primer párrafo, y las fracciones II, VIII y XIII, y se adiciona una fracción XIV, recorriéndose las subsecuentes, de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad:

| Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad vigente | Propuesta de reforma |
|--|--|
| <p>Artículo 12. La Secretaría de Educación Pública promoverá el derecho a la educación de las personas con discapacidad, prohibiendo cualquier discriminación en planteles, centros educativos, guarderías o del personal docente o administrativo del sistema educativo nacional. Para tales efectos, realizará las siguientes acciones:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Impulsar la inclusión de las personas con discapacidad en todos los niveles del sistema educativo nacional, desarrollando y aplicando normas y reglamentos que eviten su discriminación y las condiciones de accesibilidad en instalaciones educativas, proporcionen los apoyos didácticos, materiales y técnicos y cuenten con personal docente capacitado;</p> <p>III. a VII. ...</p> <p>VIII. Establecer un programa nacional de becas educativas y becas de capacitación para personas con discapacidad en todos los niveles del sistema educativo nacional;</p> <p>IX. a XII. ...</p> <p>XIII. Promover que los estudiantes presten apoyo a personas con discapacidad que así lo requieran, a fin de que cumplan el requisito del servicio social; y</p> <p>XIV. Las demás que dispongan otros ordenamientos.</p> | <p>Artículo 12. La Secretaría de Educación Pública garantizará el derecho a la educación de las personas con discapacidad, prohibiendo cualquier discriminación en planteles, centros educativos, guarderías o del personal docente o administrativo del sistema educativo nacional. Para tales efectos, realizará las siguientes acciones:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Asegurar la inclusión de las personas con discapacidad en todos los niveles del Sistema Educativo Nacional, desarrollando y aplicando normas y reglamentos que eviten su discriminación y las condiciones de accesibilidad en instalaciones educativas, proporcionen los apoyos didácticos, materiales y técnicos y cuenten con personal docente capacitado;</p> <p>III. a VII. ...</p> <p>VIII. Otorgar becas educativas y becas de capacitación para personas con discapacidad en todos los niveles del Sistema Educativo Nacional;</p> <p>IX. a XII. ...</p> <p>XIII. Promover que los estudiantes presten apoyo a personas con discapacidad que así lo requieran, a fin de que cumplan con el requisito del servicio social;</p> <p>XIV. Vigilar que la infraestructura de las instituciones educativas sean accesibles para personas con discapacidad; y</p> <p>XIV. Las demás que dispongan otros ordenamientos.</p> |

Por todo lo anterior, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de:

Decreto que reforma los artículos 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 41 de la Ley General de Educación y 12 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad

Primero. Se adiciona un cuarto párrafo al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

...

...

El Estado está obligado a garantizar que las personas con discapacidad tengan acceso a la educación en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo.

I. a IX. ...

Segundo. Se reforma el artículo 41 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 41. Es obligación del Estado incluir en todas las instituciones de educación del sistema educativo desde preescolar hasta nivel superior, la educación especial, destinada a personas con discapacidad, transitoria o definitiva, así como a aquellas con aptitudes sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social incluyente y con perspectiva de género.

Tratándose de menores de edad con discapacidad, esta educación garantizará su integración a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos. Para lograr esa integración, esta educación deberá satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios, y se realizarán las adecuaciones a la infraestructura e instalaciones que se requieran para el pleno desarrollo y convivencia en los planteles educativos de las personas con discapacidad.

...

...

...

Tercero. Se reforman el artículo 12, párrafo primero, y las fracciones II, VIII y XIII; y se adiciona la fracción XIV, recorriéndose las subsecuentes, de la Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad, para quedar como sigue:

Artículo 12. La Secretaría de Educación Pública garantizará el derecho a la educación de las personas con discapacidad, prohibiendo cualquier discriminación en planteles, centros educativos, guarderías o del personal docente o administrativo del Sistema Educativo Nacional. Para tales efectos, realizará las siguientes acciones:

I. ...

II. Asegurar la inclusión de las personas con discapacidad en todos los niveles del sistema educativo nacional, desarrollando y aplicando normas y reglamentos que eviten su discriminación y las condiciones de accesibilidad en instalaciones educativas, proporcionen los apoyos didácticos, materiales y técnicos y cuenten con personal docente capacitado;

III. a VII. ...

VIII. Otorgar becas educativas y becas de capacitación para personas con discapacidad en todos los niveles del Sistema Educativo Nacional;

IX. a XII. ...

XIII. Promover que los estudiantes presten apoyo a personas con discapacidad que así lo requieran, a fin de que cumplan con el requisito del servicio social;

XIV. Vigilar que la infraestructura de las instituciones educativas sean accesibles para personas con discapacidad; y

XIV. Las demás que dispongan otros ordenamientos.

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones contrarias al presente decreto.

Notas

1 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, [http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.p df](http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf).

2 Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- México, Distrito Federal, a 1 de febrero de 2016.

Diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica)

Que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Isaura Ivanova Pool Pech, del Grupo Parlamentario del PRD

Problemática

La reforma político-electoral de 2014 estableció tres causales de nulidad de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
- b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;
- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas

Sin embargo la instrumentación de los procesos electorales y su redefinición respecto al esquema sancionatorio cuando se cometen las violaciones graves antes descritas, es incongruente respecto a la eficacia que requiere el sistema de nulidades, ya que se concentra esencialmente en el ámbito patrimonial de los partidos políticos y candidatos, sin establecer la consecuencia jurídica restrictiva de la anulación de su resultado y al mismo tiempo la de su participación en el proceso electoral inmediato siguiente.

Actualmente se castiga con multas que se pagan con financiamiento público, lo cual evidentemente no inhibe la conducta violatoria de la ley y pone en duda el carácter ejemplar y disuasorio de la sanción.

Por tal motivo es imprescindible reformar nuestro marco normativo Constitucional, que recientemente incorporó la nulidad de elecciones en las que el candidato ganador rebase los topes de campaña; adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; y reciba o utilice recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Para tal efecto es irrelevante convocar a una elección extraordinaria con el dispendio de recursos económicos provenientes de los impuestos de la ciudadanía, puesto que perfectamente puede acceder el segundo lugar en orden de prelación al cargo, siempre y cuando haya demostrado no haber incurrido en violaciones consideradas graves y dolosas.

Ahora bien, quien resulte infractor de las disposiciones legales, tanto candidatos, como institutos políticos deben ser sancionados con la suspensión de su registro al menos en la elección inmediata siguiente, y no hacerse acreedores a una multa que paga con financiamiento público.

Argumentación

Los partidos políticos gozan del derecho de recibir financiamiento tanto público como privado, pero de ningún modo deben rebasar los topes de gasto de sus precampañas y campañas electorales; esta prohibición además, así como la relacionada con la compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley, o la utilización de recursos de procedencia ilícita o recursos públicos, los hacen acreedores a distintas sanciones, las cuales tratándose de multas, se sufragan con recursos públicos.

Cuando el financiamiento para las precampañas y campañas de los partidos políticos nacionales y sus respectivos candidatos, o los candidatos independientes es rebasado, ni siquiera debería existir porcentaje permitido por la propia ley, porque con ese simple hecho se estarían rompiendo los principios constitucionales de equidad y legalidad, viciando las campañas y poniendo en desventaja a los contendientes.

Por esta razón proponemos una reforma electoral trascendente que establezca otros criterios de nulidad relacionados con las violaciones consideradas en nuestro marco jurídico como graves y dolosas, sin que se consideren criterios porcentuales o bien determinantes, como se hace hasta ahora con la diferencia del cinco por ciento entre el primer y segundo lugar.

En ese orden de ideas consideramos que no es necesario convocar a una elección extraordinaria y al dispendio de recursos económicos provenientes de los impuestos de la ciudadanía que eso conlleva, sino al acceso del segundo lugar al cargo, siempre y cuando este demuestre no haber incurrido en violaciones a la ley.

Por otro lado la presente iniciativa busca lograr mayor eficacia en nuestro sistema sancionador, al establecer la suspensión de la participación del candidato y de su instituto político en la elección inmediata siguiente, evitando con ello la simulación del cumplimiento de la ley, al pagar como se hace hasta ahora, multas económicas con recursos públicos.

Sin duda esta modificación contribuye a la transparencia, la rendición de cuentas, y la eficacia de nuestro actual sistema electoral, debido a que uno de sus propósitos de nuestra legislación es la igualdad y la equidad en los procesos electorales.

El principio de equidad en la contienda se configura como uno de los valores superiores del ámbito electoral y los sistemas democráticos han creado formas de control, tales como la determinación de topes de campaña.

La legislación establece la cantidad de recursos económicos para que el ciudadano sea debidamente informado, para que sea convencido y no comprado, por ello cuando se rebasan los límites del gasto de campaña, se compra cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; o se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas; cada peso adicional gastado es fuente de ilegitimidad.

En ese contexto nuestro marco normativo establece la nulidad de la elección, pero es ambiguo en el paso siguiente que permita ahorrarle el costo económico y el respeto de los derechos al ciudadano, como si este fuera quien cometió la infracción, al convocar a una nueva elección, y por otro lado se premia al infractor cuando este puede subsanar las violaciones que comete a la ley, mediante el pago de una multa que realiza con recursos públicos.

Sin una sanción efectiva se repite la conducta y no se logra inhibir esta práctica nociva que se presenta de manera constante en nuestro sistema electoral.

Opiniones como la del Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se han expresado en este sentido:

“En ese orden, es impostergable reflexionar acerca de temas coyunturales relacionados con la instrumentación de los procesos electorales.

1) La idoneidad de que las medidas cautelares, atendiendo a su naturaleza precautoria, se asignen integralmente a la competencia en sede judicial, para dar homogeneidad y celeridad al procedimiento especial sancionador a fin de hacerlo más eficaz.

2) La eventual redefinición del esquema sancionatorio respecto de conductas que trastocan el modelo de comunicación política en forma grave, para que la punición no se concentre esencialmente en el ámbito patrimonial de los partidos políticos y candidatos, y se transite a medidas de carácter funcional que establezcan como consecuencia jurídica, restringir la participación de partidos políticos o candidatos en los respectivos procesos electorales o subsecuentes, ya que finalmente las multas se pagan con financiamiento público, lo que pone en duda el carácter ejemplar y disuasorio de la sanción”.²

Los partidos políticos juegan constantemente con los topes de campaña a su antojo. En la pasada elección se observan claros ejemplos de institutos políticos y candidatos que demostraron su falta de respeto al ciudadano y la violación flagrante de la legislación al rebasarlos como una práctica inversión que les retribuye asumir cargos públicos.

Hasta ahora la invalidez de una elección aparece como una opción, más que como una premisa y no se considera la necesidad de evitarle al ciudadano los costos que se generan, mucho menos cancelar a los partidos políticos y a los candidatos, su participación, en virtud de que son ellos los que infringen la ley y los causantes directos del abstencionismo y escepticismo sobre el funcionamiento de nuestro sistema democrático.

Con el objeto de implementar de manera adecuada las reformas constitucionales en materia político-electoral, se expidieron leyes secundarias en la materia como la Ley General de Partidos Políticos, con la que se busca regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos, tanto a nivel federal como local, así como distribuir competencias entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y los organismos públicos locales.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que tiene por objeto reglamentar las normas constitucionales relativas a derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, el registro de candidatos, la organización de las elecciones, los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, los procesos electorales federales y locales, así como la integración de los organismos electorales.

Asimismo, busca distribuir competencias entre la federación y las entidades federativas y regular la relación entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y los organismos públicos locales.

La Ley General en Materia de Delitos Electorales, cuyo objetivo es establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno.

También se publicaron decretos mediante los que se reformaron varios artículos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se reformaron los artículos relativos a la nulidad de las elecciones, estableciendo que las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dichas violaciones de acuerdo a la reforma político-electoral, deberán acreditarse de manera objetiva y material y se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

De igual forma, se reformó el artículo sobre las normas de interpretación para la resolución de los medios de impugnación previstos en la ley.

Se prevé que las normas se interpretarán conforme a la Constitución, los tratados internacionales celebrados por México, así como a las reglas de interpretación gramatical, sistemática y funcional.

Respecto a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se modificaron los artículos 185 y 192 para establecer que el Tribunal Electoral funcionará de forma permanente con una Sala Superior, siete Salas Regionales y una Sala Regional Especializada.

Las dos nuevas Salas Regionales del Tribunal Electoral que se crean a partir de la reforma constitucional, deberán iniciar actividades en el mes de septiembre de 2017.

La Sala Regional Especializada inició sus funciones antes del inicio del proceso electoral 2014-2015.

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Se adicionan dos obligaciones a los servidores públicos:

- Cumplir en tiempo y forma los mandatos del Instituto Nacional Electoral y de sus órganos, proporcionarles de manera oportuna y veraz la información que les sea solicitada y prestarles el auxilio y colaboración que les sea requerido por dichas autoridades electorales;
- Abstenerse de infringir, las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y normativas en materia electoral, de propaganda gubernamental y aplicación imparcial de los recursos públicos, así como abstenerse de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.³

A pesar de lo anterior, los costos de violentar la ley pareciera que son calculados por partidos políticos y candidatos quienes saben que sólo podrán ser sancionados económicamente.

Es decir, resulta más que irónico que se castigue con multas que se pagan con recursos públicos, que no se afecte al trasgresor de la ley sino al ciudadano, que no se inhíba la práctica del engaño, y se simule una supuesta sanción, ineficaz y dañina para nuestro sistema democrático.

Permitir que se rebasen los topes de campaña se traduce en un incentivo para violar la ley, cuando no existe la sanción ejemplar que permita impedir el entredicho de legitimidad del que adolece nuestro sistema democrático y electoral.

En la reciente elección de junio de 2015, se presentaron alrededor de 499 juicios para hacer valer alguna nulidad, y partir de las sentencias de las Salas Regionales y los criterios que adopta la Sala Superior es como se define la aplicación de la normatividad.

Una vez que se logre la comprobación de la existencia de una de las causales establecidas en la reciente reforma político-electoral, ello debe ser motivo suficiente para anular el resultado, para la revocación de la constancia de mayoría otorgada por los consejos distritales, para que quienes cumplieron con el marco normativo asciendan a la ocupación del cargo de elección popular y se cancele la participación del infractor en la siguiente contienda.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, ha conocido de las inconformidades a través del juicio de revisión constitucional.

Esto propició que en agosto la Sala Superior revocara los dictámenes consolidados del Consejo General del INE y le ordenó a la Unidad Técnica de Fiscalización resolver las quejas relacionadas con el supuesto rebase de tope de gastos de campañas electorales de los entonces candidatos a cargos de elección federal o local presentadas con anterioridad a la aprobación de dicho dictamen.

Consecuentemente no se puede emitir un dictamen de gastos de campaña si no se han resuelto todas las quejas relacionadas con dichos gastos, ya que por primera vez se estableció como causal de nulidad de las elecciones, el resabe en el tope de estos gastos en un 5%, de ahí que es muy importante que se determine si se rebasó o no el tope establecido con el objetivo de dotar de operatividad al nuevo sistema de fiscalización e impartir justicia.

Hasta ahora no se ha cancelado el registro de un instituto político nacional, ni se ha consignado a persona alguna por el financiamiento fuera de la ley.

No se ha impuesto la máxima sanción que es la cancelación del registro de un instituto político nacional, ni tampoco se ha consignado a persona alguna por un delito en materia electoral y, en específico, por financiamiento.

Como se plantea, una causa de nulidad de la victoria de un candidato es que supere el tope de gasto de campaña con más del cinco por ciento y para hacer posible la anulación de la elección se requiere que entre el primero y segundo lugar exista una diferencia del cinco por ciento de la votación.

Pues bien, es justamente aquí donde existe un grave error en nuestra legislación, porque el simple hecho de rebasar el tope de gasto es sinónimo de violación a la ley, y requerir que para la anulación de la elección exista una diferencia entre el primero y el segundo lugar del cinco por ciento, es inequitativo si el infractor subsana con recursos públicos a través del pago de una multa, su trasgresión.

Es por esto que el segundo lugar debe tener derecho a asumir el cargo de elección popular, siempre que haya dado cumplimiento a la ley, y quien la haya infringido debe ser sancionado y no incentivado a repetir prácticas y la probable comisión de delitos electorales.

Tampoco es congruente endosarle al ciudadano el costo de la violación a la ley cometida por parte de los partidos políticos o candidatos, de tal manera que es innecesario que se repita la jornada electoral cuando el segundo lugar o el que haya cumplido con la ley puede ser considerado ganador.

Por otro lado los Magistrados tienen derecho a investigar la situación fiscal ante el SAT de un candidato, sobre el comportamiento de los ingresos declarados tanto por personas físicas como, de ser el caso, en su calidad de socios de una persona moral, es decir el asunto no se reduce al juicio promovido por un partido y a la auditoría realizada por el INE.⁴

En ese orden de ideas se observa que las nuevas causales de nulidad aprobadas en la reforma política, pueden institucionalizar el conflicto postelectoral, ya que es previsible que cada elección será impugnada y se solicitará su anulación.

Sin embargo para evitar las consecuencias que se generan con nuevas jornadas electorales y los costos que estas conllevan, así como la inhibición de la reiteración de conductas violatorias de la ley, es el objetivo fundamental de la presente propuesta.

Se requiere eliminar la autorización de rebasar el tope de gasto hasta en un cinco por ciento y anular la elección cuando se acredite el simple rebase del gasto asignado, sin importar la diferencia porcentual que exista entre el primer lugar y el segundo lugar.

Ahora bien, la cancelación de triunfos por rebase en topes de gasto de campaña corresponde a los Tribunales Electorales Federales, y la Comisión de Fiscalización del INE sólo se ha limitado a acordar los siguientes criterios sancionadores en materia económica:

1. El no informar gasto se sanciona con el 150 por ciento del monto involucrado.
2. El no acreditar gasto con el 100 por ciento de la cifra identificada.
3. La no presentación de informes, el no uso del Sistema Integral de Fiscalización o la no apertura de cuentas bancarias para los candidatos, se sanciona tomando como referencia el 30 por ciento del tope de gasto de la campaña involucrada por el porcentaje de financiamiento público, local o federal según sea el caso, que le corresponde al partido político omiso.
4. También se sanciona el realizar pagos mayores a 90 días de salario mínimo realizados en efectivo, con el 100 por ciento del monto.

Como se observa hasta ahora las sanciones son sólo multas siendo que la Comisión de Fiscalización aprobó proponer al Consejo General sanciones para las últimas elecciones por 131 millones de pesos por faltas detectadas en los informes de las campañas federales.

La distribución de esas sanciones entre partidos políticos y coaliciones fue la siguiente:
(Los datos se dan en millones de pesos)

PAN: 3.4
PRI: 0.9
PRD: 4.0
PT: 9.3
PVEM: 56.9
Movimiento Ciudadano: 13.7

Nueva Alianza: 1.1
Morena: 13.0
Partido Humanista: 13.0
Encuentro Social: 5.7
Coalición PRI-PVEM: 4.4
Coalición PRD-PT: 5.7

Total: 131.1

Para el caso de espectaculares, se realizaron tareas de monitoreo en los 300 distritos electorales en que se divide la geografía del país, y se obtuvo la evidencia de 40 mil 66 que incluyen espectaculares, vallas, panorámicos, entre otros. De estos, los partidos políticos y candidatos no habían reportado 15,966, es decir más el 39.8%.

Así, con el monitoreo del INE y tras dar oportunidad a los actores políticos de acreditar esos gastos, se identificaron erogaciones no reportadas en ese tipo de propaganda por 9 millones 825 mil pesos, que se tradujeron en una sanción equivalente.

De los nueve dictámenes aprobados para campañas locales correspondientes a las elecciones locales de Baja California Sur, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Yucatán, se identificaron mil 110 millones de ingresos en las cuentas bancarias de los partidos, de los cuales acreditaron gastos por 928 millones de pesos.

Las sanciones contenidas en esos nueve proyectos de resolución alcanzaron los 182.2 millones de pesos. Esta es la clasificación por Estado. Los montos se dan en millones de pesos:

Baja California Sur: 15.6

Distrito Federal: 33.8

Guerrero: 12.1

Jalisco: 54.7

Morelos: 3.6

Querétaro: 7.5

San Luis Potosí: 30.0

Sonora: 11.2

Yucatán: 13.7

Total: 182.20

En estas nueve entidades se identificaron 17 rebases de topes de campaña. De ellos cinco son candidatos ganadores, pero ninguno tiene un porcentaje de diferencia respecto al segundo lugar menor al 5 por ciento.

Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto, la suscrita, Diputada Isaura Ivanova Pool Pech, integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 77 y 78 del Reglamento de Cámara de

Diputados, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma la fracción VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 41.

I. al V. ...

VI...

...

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves o dolosas en los siguientes casos:

a) ...

b) ...

c) ...

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Cuando existan violaciones dolosas o graves, sin importar la diferencia de la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar.

En este caso se declarará ganador de los comicios al partido político o candidato que resulte con mayor votación siempre y cuando haya dado cumplimiento a las disposiciones de ley.

Si ninguno de los contendientes diera cumplimiento a la ley, se realizará una elección extraordinaria en la que no podrán participar los candidatos ni los partidos políticos que formaron parte de la contienda, por lo que se realizará un nuevo registro de candidatos.

En caso de nulidad, y tomando en cuenta la gravedad de las violaciones cometidas, tanto los candidatos como los partidos políticos que hayan participado en la elección anulada, no podrán participar en la elección inmediata siguiente.

La gravedad de las violaciones cometidas será causal para la pérdida del registro del partido político o coalición involucrados en los hechos que motivaron la anulación de la elección.

Transitorios

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

Notas

1 Artículo 41 fracción VI, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 Versión estenográfica del mensaje del magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Constancio Carrasco Daza, en la presentación de su Informe Anual de Labores 2014-2015 ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las y los magistrados del TEPJF e integrantes del Consejo de la Judicatura Federal.

3http://www.dof.gob.mx//avisos/2358/SG_230514_01/SG_230514_01.html

4 Acuerdo entre la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el SAT por el que se establecen los mecanismos necesarios para cruzar la información. (Marzo2015).

Convenio entre el INE y el SAT había que permite a la Comisión de Fiscalización acceder a la base de datos fiscales de los candidatos. (Febrero 2015).

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de febrero de 2016.

Diputada Isaura Ivanova Pool Pech (rúbrica)

Que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Omar Ortega Álvarez, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

La evolución democrática en México ha costado mucho trabajo y gran cantidad de recursos públicos, y todavía estamos lejos de tener una democracia desarrollada y útil para la gente. La presente iniciativa pretende modificar el esquema de comunicación política de partidos y candidatos para darle mayores contenidos a los instrumentos de campaña en medios de comunicación.

Argumentos

Como todos aquí sabemos muy bien, el desarrollo democrático en México está en crisis debido a una serie de factores de diversa índole, entre los que destacan la desigualdad social, la inseguridad, la falta de oportunidades y de empleos.

Las nuevas formas de defraudación electoral como son el uso abusivo de los recursos públicos e incluso el desvío de los mismos en favor de clientelas electorales, el camuflaje que se hace de los pretendidos programas sociales contra la pobreza, que a la postre resultan ser programas de promoción de imagen de funcionarios, gobiernos y partidos en el poder en favor de clientelas y corporaciones electorales cautivas, la falta de ofertas políticas atractivas para la ciudadanía y la frivolidad de los mensajes políticos a partir del modelo comunicacional delineado en nuestro marco jurídico electoral han desalentado la participación ciudadana auténtica en los comicios recientes.

No es reformando la ley con dedicatoria contra algún dirigente o algún partido, o en contra de los candidatos independientes, que vamos a avanzar en la democracia en este país, y mucho menos es regresando a los viejos esquemas de comunicación política en donde imperaba el abuso del dinero y el negocio entre partidos políticos y los grandes consorcios televisivos, como Televisa y Tv Azteca.

Sería un error garrafal regresar a los tiempos en donde cada partido contrataba espacios en los medios masivos, porque justamente ese esquema pervierte la relación que debe haber entre partidos y medios de comunicación.

Recordemos que este esquema llenó por muchos años los bolsillos de los grandes magnates dueños de los medios de comunicación de dinero público. No podemos olvidar que una gran parte de los recursos públicos que reciben los partidos políticos iban a parar al final a engrosar el capital de estos auténticos “jeques” dueños de la televisión y radio de este país.

La presente iniciativa pretende proponer reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de cambiar el modelo de comunicación política durante las campañas para eliminar los promocionales, en donde se privilegian imágenes de candidatos

o imágenes de elementos impactantes e introducir en cambio mensajes políticos de fondo en donde se privilegie la propuesta política de los partidos y candidatos y candidatas.

No hace muchos años, la comunicación política estaba secuestrada por el oficialismo. Nada existía fuera de los cartabones del partido oficial y todo el sistema de gobierno que lo rodeaba, el cual abarcaba toda la prensa escrita, salvo muy honrosas excepciones, y toda la información televisiva.

Recordemos cómo durante las campañas políticas del siglo pasado, hasta mediados de la última década, había una gran cobertura para los candidatos oficiales y una pírrica y hasta ridícula cobertura para los candidatos opositores.

Para los candidatos oficiales había todos los espacios, y para los opositores no había imágenes ni audios juntos; es decir, a veces había audios sin imagen y a veces había imágenes congeladas sin audio.

Sin embargo, la presión ciudadana y la oposición política tuvieron la capacidad de forzar al régimen a construir marcos jurídicos sucesivos, en la materia electoral, desde 1989 a la fecha, en donde la pluralidad política empezó a encontrar asideros en el sistema político y el oficialismo de antaño fue quedando atrás, pero en estado de latencia. Justamente ahora, ese viejo oficialismo, ahora con nuevos ropajes quiere renacer, y no lo vamos a permitir.

Los medios de comunicación se fueron abriendo, poco a poco, primero vendiendo sus espacios a bajo precio al partido oficial y a precio de oro a las oposiciones y después, con la aparición de los tiempos oficiales del Estado como el gran instrumento para que todos los partidos políticos tuvieran espacios gratuitos de difusión, se fue pluralizando el ambiente, y el espectro radioeléctrico, durante las campañas, precampañas e incluso en los lapsos sin competencia electoral.

Sin embargo, lo que hasta ahora hemos conseguido como modelo comunicacional para la transmisión de los mensajes políticos, léase, mensajes de precampaña y campaña en radio y televisión no han contribuido en lo fundamental a profundizar una cultura política y democrática en la ciudadanía, ya que los mensajes, acotados en formatos muy breves, de uno, dos y tres minutos, mejor conocidos como los “spots” han frivolidado la comunicación política al privilegiar imágenes, frases y tonadas musicales pegajosas, que no dicen nada, o casi nada, respecto a la propuesta u oferta política de los partidos políticos o sus candidatos y candidatas. Al contrario, superficializan la contienda electoral a la hora de privilegiar una imagen o una frase suelta de las y los candidatos.

El propósito de esta iniciativa es reformar la Constitución, a fin de modificar el modelo comunicacional para las campañas y precampañas electorales para que los mensajes sean breves pero que logren contener las propuestas fundamentales de las y los candidatos a cualquiera de los puestos de elección popular. De esta manera, la ciudadanía tendrá más elementos para distinguir las propuestas y ofertas políticas de los partidos políticos y candidatos y candidatas, y por consiguiente, lograr que la ciudadanía pueda contar con elementos suficientes para emitir un voto más razonado e informado.

Este tipo de mensajes pondría el acento en las propuestas y no en imágenes ni tonadas musicales, lo cual alentaría el debate político; el contraste entre las ideas y el involucramiento de la ciudadanía con las campañas electorales, y con el tiempo, este modelo comunicacional abonaría en una mayor cultura política de la sociedad en general.

El efecto de esta reforma será que el número y frecuencia de mensajes de precampaña y campaña política de los partidos y candidatos disminuyan, pero con ello aumente su calidad, su contenido y su profundidad.

La sociedad, sin duda, agradecerá la medida, y pondrá más atención a este tipo de esquema de comunicación ya que bajará la saturación de mensajes durante las campañas y aumentará su calidad y contenido.

Está demostrado que la saturación y frivolidad que tenemos hoy con los spots hacen que el ciudadano se cierre a escuchar este tipo de propaganda, lo cual genera un efecto negativo para todos, sobre todo para los partidos políticos y sus candidatos y candidatas, y ahora también de los candidatos y candidatas independientes.

La apuesta es abandonar el “spot” y adoptar mensajes con una producción de calidad y propuestas de calidad que ayuden al desarrollo de la cultura democrática de nuestra sociedad.

Proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el artículo 41, numeral III, Apartado A, incisos a) y b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

...

I. y II. ...

III. ...

Apartado A. ...

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en cinco minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades

electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de cinco minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) a g) ...

Apartado B a D. ...

IV. a 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 1 de enero de 2016.

Diputado Omar Ortega Álvarez (rúbrica)

Que reforma el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Candelaria Ochoa Ávalos, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, María Candelaria Ochoa Avalos, diputada a 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, en relación con los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea iniciativa por la que se reforma la fracción III, del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

En el Partido de Movimiento Ciudadano hacemos eco de las demandas de la población, una de ellas, de gran relevancia, es la que se relaciona con el combate a la corrupción en los ámbitos público y privado.

Diversos estudios demuestran que la corrupción causa un grave daño a la economía del país y que es necesario realizar políticas públicas para erradicarla. Estas políticas públicas deben encontrar su reflejo en las leyes que permitan prevenir y, en su caso, sancionar estas prácticas nocivas.

Dentro del marco de creación del sistema nacional anticorrupción previsto en nuestra norma fundamental, según se desprende de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, se destaca que se sancionarán también los actos de corrupción cometidos tanto por particulares como por autoridades.

Sin embargo, en el caso de éstas últimas y no obstante que el sistema de responsabilidades administrativas actualmente en vigor prevé sanciones a los servidores públicos que incumplen con las obligaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades, y que encuentran su reflejo en las leyes locales de las entidades federativas, cuando eventualmente, como consecuencia de que se acredite su responsabilidad llegan a ser destituidas e inhabilitadas para ocupar empleo cargo o comisión en el gobierno federal, es muy fácil que burlen esta disposición, pues pueden ser contratados en los gobiernos estatales o municipales.

De igual forma cualquier servidor público municipal o de los estados que fuera destituido e inhabilitado para ocupar empleo, cargo o comisión en un gobierno municipal o estatal puede emplearse en el gobierno federal, dejando sin efecto el espíritu de la reforma en materia de responsabilidades de servidores públicos que es el que no pueda trabajar en la administración pública.

Consideramos que es pertinente establecer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el artículo 109, fracción III, el que ningún servidor público que sea inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en la administración pública federal, estatal o municipal pueda volver a desempeñarse en ninguna de ellas por el tiempo que dure esa inhabilitación.

Una disposición de este tipo no resulta violatoria del artículo 5o. constitucional en cuanto a la libertad de trabajo, ya que como bien se establece en este precepto esta libertad de trabajo solo puede restringirse por determinación judicial o por resolución gubernativa.

En consecuencia ser inhabilitado para trabajar en los gobiernos federal, estatal o municipal, no implica que no pueda desempeñarse en el sector privado.

Un elemento fundamental del estado de derecho es que todo servidor público rijá su actuación con base en las competencias y atribuciones que la ley le otorga y que cualquier incumplimiento a las obligaciones que tiene sea sancionado.

En el ámbito del Sistema Nacional Anticorrupción el Poder Legislativo federal y el de los estados, deberán legislar en la expedición de las leyes generales y particulares en materia de responsabilidad de los servidores públicos, y se tendrá que incluir la incompatibilidad planteada en la siguiente iniciativa.

En Movimiento Ciudadano estamos convencidos de que todos los mexicanos debemos contribuir a eliminar la corrupción y un elemento, de los muchos que deben estar incluidos en las leyes es el que se propone en la siguiente iniciativa.

Al saber los servidores públicos de cualquier ámbito que si son inhabilitados no podrán trabajar en ningún espacio gubernamental, se cuidarán mucho de no incurrir en actos de corrupción.

Por las consideraciones antes expuestas, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 6, numeral 1, fracción I, y el artículo 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo primero de la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 109. ...

I. ...

...

II. ...

...

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanciones de dichos actos u omisiones.

Ningún servidor público que haya sido destituido e inhabilitado podrá, durante el tiempo que dure la inhabilitación, desempeñar empleo, cargo o comisión en los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial de la federación o los estados ni en los órganos constitucionales autónomos o los correspondientes de los estados.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión en la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos deberá establecer la incompatibilidad materia del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de febrero de 2016.

Diputada María Candelaria Ochoa Ávalos (rúbrica)

Que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Mirza Flores Gómez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La que suscribe, Mirza Flores Gómez, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El derecho a una vivienda adecuada es un derecho humano reconocido en la normativa internacional de los derechos humanos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Una de las primeras referencias a este derecho es la del párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, generalmente considerado como el instrumento central para la protección del derecho a una vivienda adecuada, en su artículo 11, reconoce “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”.

El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que el derecho a una vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.

Las características del derecho a una vivienda adecuada están definidas principalmente en la Observación general número 4 del Comité (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada y en la Observación general número 7 (1997) sobre desalojos forzosos.

Para que la vivienda sea adecuada, debe reunir como mínimo los siguientes criterios:

1. La seguridad de la tenencia: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
2. Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.

3. Asequibilidad: la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.
4. Habitabilidad: la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.
5. Accesibilidad: la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.
6. Ubicación: la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.
7. Adecuación cultural: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.

En nuestro país, el derecho a una vivienda adecuada se encuentra consagrado en el artículo 4o. constitucional, modificado en el año de 1983, que a la letra dice:

...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...

En este orden de ideas, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Amparo directo en revisión 2441/2014, resolvió lo siguiente en lo que respecta al alcance del significado de “vivienda digna y decorosa”:

Derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa. Su contenido no se agota con la infraestructura básica adecuada de aquélla, sino que debe comprender el acceso a los servicios públicos básicos.

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. CXLVIII/2014 (10a.), estableció el estándar mínimo de infraestructura básica que debe tener una vivienda adecuada; sin embargo, ello no implica que el derecho fundamental a una vivienda adecuada se agote con dicha infraestructura, pues en términos de la Observación número 4 (1991) (E/1992/23), emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, el derecho fundamental referido debe comprender, además de una infraestructura básica adecuada, diversos elementos, entre los cuales está el acceso a ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad y otros servicios sociales, como son los de emergencia, hospitales, clínicas, escuelas, así como la prohibición de establecerlos en lugares contaminados o de proximidad inmediata a fuentes de contaminación. Asimismo, dentro de los Lineamientos en Aspectos Prácticos respecto del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada, elaborados por el Comité de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, se señaló que los Estados debían asegurarse de que las viviendas tengan acceso a la prestación de servicios como recolección de basura, transporte público, servicio de ambulancias o de bomberos.

Ahora bien, el derecho a una vivienda adecuada es inherente a la dignidad del ser humano, y elemental para contar con el disfrute de otros derechos fundamentales, pues es necesaria para mantener y fomentar la salud física y mental, el desarrollo adecuado de la persona, la privacidad, así como la participación en actividades laborales, educativas, sociales y culturales. Por ello, una infraestructura básica de nada sirve si no tiene acceso a servicios básicos como son, enunciativa y no limitativamente, los de: iluminación pública, sistemas adecuados de alcantarillado y evacuación de basura, transporte público, emergencia, acceso a medios de comunicación, seguridad y vigilancia, salud, escuelas y centros de trabajo a una distancia razonable. De ahí que si el Estado condiciona el apoyo a la vivienda a que se resida en un lugar determinado, bajo la consideración de que lo hace con la finalidad de satisfacer el derecho fundamental a la vivienda digna y decorosa de los gobernados, la vivienda que otorgue debe cumplir no sólo con una infraestructura básica adecuada, sino también con acceso a los servicios públicos básicos, incluyendo el de seguridad pública ya que, en caso contrario, el Estado no estará cumpliendo con su obligación de proporcionar las condiciones para obtener una vivienda adecuada a sus gobernados.¹

Bajo esta tesitura, la Ley de Vivienda en su artículo 2 establece que una vivienda digna y decorosa es aquella que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

Sin embargo, en la actualidad, el término de “vivienda digna y decorosa” y “adecuada” está cayendo en desuso; la dinámica social exige un compromiso más fuerte por parte del Estado y de los particulares frente al derecho a un medio ambiente sano, es decir, que las leyes, políticas públicas y programas sociales dirigidos garantizar el derecho fundamental a la vivienda deben cumplir con el principio de desarrollo sostenible.

Bajo esta tesitura, se define el desarrollo sostenible como la satisfacción de “las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. (Informe titulado Nuestro futuro común de 1987, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo), el desarrollo sostenible ha emergido como el principio rector para el desarrollo mundial a largo plazo. Consta de tres pilares, el desarrollo sostenible trata de lograr, de manera equilibrada, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

En este orden de ideas, una vivienda sostenible es aquella que sigue un nuevo paradigma de construcción y de vida, una conciencia de responsabilidad ambiental, en donde lejos de lastimar el entorno, lo favorece al crear un desarrollo sostenible que sea generador y regulador de los recursos naturales.

Una vivienda sostenible, de enunciativa más no limitativa tiene las siguientes características:

1. Uso eficiente y racional de la energía.

2. Conservación, ahorro y reutilización de agua.
3. Prevención de residuos y emisiones.
4. Creación de un ambiente saludable y no toxico.
5. Cambios en hábitos de personas y comunidades en el uso de edificaciones.

El British Council y la Dirección General de Asentamientos de Asuntos de Construcción el del Ministerio de Obras Públicas de Inglaterra desarrollaron 23 puntos para construir una vivienda sustentable, debido a que los edificios habitacionales y para el trabajo son responsables de 28 por ciento de las emisiones de bióxido de carbono (CO2) y de 30 por ciento del total de los residuos, además de que generan 72 por ciento del consumo de la electricidad, 39 por ciento del de energía y 14 del de agua.

De acuerdo con el British Council, la contaminación, el deterioro y la falta de recursos hizo que expertos, diseñadores y arquitectos optaran por la tendencia del go-greener (pro medio ambiente), mediante el uso de materiales y tecnología elementales. Las 23 recomendaciones de la institución para crear una vivienda sustentable son:

Energía s renovables

1. Uso de paneles solares en los techos para generar electricidad.
2. Turbinas de viento para electricidad extra.
3. Colectores solares para agua caliente.
4. Monitoreo frecuente en bombas y ventiladores para minimizar la energía.
5. Uso de gas R410, uno de los refrigerantes (también para agua) más amigables con el medio ambiente.
6. Vidrios con selectividad espectral.

Ahorro de energía

1. Analizadores de energía para el consumo de energía total.
2. Conductos auto aisladores de poliuretano para eliminar fugas y asegurar las condiciones higiénicas.
3. Almacenamiento de hielo durante la noche, momento en el que el coste de la electricidad es más baja y pueda ser utilizado durante el día.

Calefacción

1. Calefacción proveniente del suelo en zonas húmedas.
2. Sensores de CO2 para comprobar el retorno del aire en aire acondicionado.
3. Bomba de calor proveniente del subsuelo para regular el agua y obtener suministro caliente en invierno y frío en verano.
4. Aislamiento térmico en techo y paredes para minimizar la acumulación y la pérdida de calor.
5. Triple acristalamiento en las ventanas para la pérdida de calor y reducción del ruido externo.
6. Uso del calor almacenado en el concreto y en las computadoras para el aire acondicionado.

Iluminación

1. Tubos luminosos para el alumbrado.
2. Tubos de luz para la transferencia de la luz del día exterior en los espacios interiores.
3. Multisensores sensibles a la luz y el movimiento, para el control de los interruptores de iluminación.
4. Un programa basado en el tiempo para sincronizar con el sistema de iluminación.

Ahorro de Agua

1. Urinarios sin agua.
2. Aprovechar la vegetación autóctona de la zona y utilizar el mínimo de agua al momento de hacer trabajos del paisajismo.
3. Un segundo sistema de tuberías para la reutilización de aguas grises en inodoros.
4. Sistema de riego por goteo con la recolección de agua de lluvia.

En México existen actualmente 115 edificios certificados bajo el sello LEED que expide el Green Building Council, 6 proyectos bajo el Living Building Challenge del International Living Future Institute y 12 proyectos en el Distrito Federal (DF) bajo el Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables. PCES.

Por ello, México ocupa el segundo lugar, después de Brasil, en el número de edificios certificados bajo alguna norma o certificación de edificación sustentable en Latinoamérica.

En México, existen normas de edificación sustentable a nivel nacional. Estas normas son emitidas por la Secretaría de Energía, sin embargo se utilizan únicamente como un sistema de evaluación y no como normas obligatorias, debido a que la disposición voluntaria pretende inducir a la planeación urbana sustentable.

- Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables (PCES)

En 2008 el Gobierno del Distrito Federal (GDF) puso en marcha el aún llamado Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables (PCES), que pretende establecer un estándar para calificar los edificios tanto habitacionales como comerciales y ofrecer así una serie de incentivos fiscales, que van desde descuentos en el impuesto predial y licencias de construcción hasta financiamientos a tasas preferenciales y rapidez en la ejecución de trámites.

- NMX-AA-164-SCF1-2013 de Edificación Sustentable

Esta norma mexicana, de aplicación voluntaria a nivel nacional, especifica los criterios y requerimientos ambientales mínimos de una edificación sustentable. Aplica a las edificaciones y sus obras exteriores, ya sean individuales o en conjuntos de edificios, nuevas o existentes, sobre una o varios predios, en arrendamiento o propias.

Se aplica a una o varias de sus fases: diseño, construcción, operación, mantenimiento y demolición, incluyendo proyectos de remodelación, renovación o reacondicionamiento del edificio.

- NMX-AA-171-SCFI-2014 de Requisitos y especificaciones de desempeño ambiental de establecimientos de hospedaje.

Esta norma tiene como objetivo establecer los requisitos y especificaciones de desempeño ambiental para la operación de establecimientos de hospedaje en la República. Aplica a los interesados en demostrar el cumplimiento de los requisitos de desempeño ambiental turístico en todo el territorio nacional.

- NMX-AA-SCFI-157-2012 de Requisitos y Especificaciones de Sustentabilidad para la selección del Sitio, Diseño, Construcción, Operación y Abandono del Sitio de Desarrollos Inmobiliarios Turísticos en la Zona Costera de la Península de Yucatán.

Establece requisitos y especificaciones de desempeño sustentable para desarrolladores y prestadores de servicios turísticos para la selección y preparación del sitio, diseño, construcción, operación y abandono del sitio de Desarrollos Inmobiliarios Turísticos que se ubiquen en la zona costera en la Península de Yucatán.

Esta norma de cumplimiento voluntario constituye un marco de referencia de sustentabilidad turística, estableciendo las bases para un esquema de certificación.

- Instrumentos de Edificación Sustentable del Infonavit

Hipoteca Verde del Infonavit: Este crédito fue creado en 2010 por el Infonavit para que el derechohabiente pueda comprar una vivienda ecológica y así obtener una mayor calidad de vida mediante el uso de las ecotecnologías que disminuyen los consumos de energía eléctrica, agua y gas.

Sí Se Vive, del Infonavit: La creación de este sistema de evaluación de ‘vivienda verde’ en 2012 tiene como objetivo medir la eficiencia de las viviendas mediante el uso de dispositivos ahorradores. Sin embargo, hasta el momento no se ha implementado de manera corriente debido a la capacitación necesaria de la industria para que el programa funcione de manera óptima.

- Certificaciones internacionales

Leadership in Energy and Environmental Design (LEED)

La certificación, que otorga el Consejo de Edificios Verdes de Estados Unidos, (US, Green Building Council, USGBC), evalúa el comportamiento medioambiental que tendrá un edificio a lo largo de su ciclo de vida.

El sistema de evaluación depende de cada una de las cinco categorías existentes que califican elementos como la ubicación y transporte, la eficiencia en el uso de agua, innovación en estrategias de generación de energía, entre otras.

Las categorías son: Diseño y Construcción de Edificios (Building Design and Construction), Diseño y Construcción de Interiores (Interior Design and Construction), Operación y Mantenimiento en Edificios (Building Operations and Maintenance), Desarrollo de vivienda (Homes) y Desarrollo de suburbios (Neighborhood Development).

Además, existe un rango para cada certificación dependiendo del puntaje alcanzado que van desde la pura Certificación LEED (40-49 puntos), Certificación de Plata (50-59), Certificación de Oro (60-79) y Certificación Platinum (80+).

Living Building Challenge del International Living Future Institute

La certificación internacional Living Building Challenge, creada en 2006 por el International Living Future Institute, tiene un sistema de calificación riguroso en las construcciones sustentables, ya que busca que cumpla con diversos requerimientos, entre ellos, el uso de la energía cero, el tratamiento de los residuos y el agua, y un mínimo de 12 meses de operación continua.

Su aplicación en México inició en 2009 y se están consolidando las bases para apoyar la formación de lo que sería el Living Future Institute de México, con el apoyo del Departamento de Arquitectura de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México.

BREAM

La certificación, la primera creada en su tipo, la realizó un grupo de empresas sin fines de lucro en el Reino Unido y establece el estándar para evaluar el diseño, la construcción y su uso. Las medidas usadas representan un amplio rango de categorías y criterios que van desde la energía a la ecología.

Earth Check

Earth Check es un programa internacional, resultado de una decisión del gobierno australiano de establecer una organización estratégica para el sector turismo, que ofrece servicios de evaluación, certificación y productos relacionados con el diseño en la edificación sustentable utilizados por la industria de viajes y turismo.

Entre algunos de sus objetivos está el de apoyar a los gobierno locales y desarrolladores en las primeras etapas de su planificación y diseño en recintos, edificios e infraestructura relacionada.

De acuerdo con datos de la Semarnat, México actualmente cuenta con 40 empresas certificadas bajo este sistema. Asimismo, Fonatur firmó un acuerdo recientemente con Earth Check para trabajar conjuntamente en el futuro desarrollo de eco-destinos de clase mundial.

Sistema de evaluación Energy Star

La Conuee, en conjunto con el Instituto Nacional de Ecología, Inecc, reproducen el sistema de evaluación estadounidense “Energy Star” aplicado en edificios en Estados Unidos.

Este programa voluntario fue establecido en 2005 por la Agencia de Protección Ambiental (EPA por sus siglas en inglés) en EUA que promueve el uso de energía eficiente en gobiernos locales.

Recordemos que el artículo 25 de la Constitución Política, establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, llevando a cabo la regulación y fomento de actividades que demande el interés general.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013 incluye, dentro de su objetivo 4.4, la estrategia 4.4.3 sobre fortalecimiento de la política nacional de cambio climático y cuidado al medio ambiente, en donde se determinan las acciones y lineamientos a seguir para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono.

Es decir, resulta de imperiosa necesidad reformar el artículo 4o. constitucional para hacer una obligación (lo que hoy es sólo una opción) del Estado mexicano a través del imperium de la ley, que los programas y políticas públicas en materia de vivienda además de cumplir con los estándares establecidos en diversos instrumentos internacionales, así como lo estipulado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis aislada en lo que se refiere al concepto de una vivienda adecuada, digna y decorosa, éstas también deben de

cumplir con lo estipulado en el artículo 4 constitucional que establece el derecho de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

Por lo expuesto y fundado, someto a consideración de ésta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 4o. Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna, decorosa y sostenible. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Transitorio

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

Nota

1 Amparo directo en revisión 2441/2014. Mirna Martínez Martínez. 25 de febrero de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

Nota: La tesis aislada 1a. CXLVIII/2014 (10a.) citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 801, con el título y subtítulo: Derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa. Su contenido a la luz de los tratados internacionales.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 3 días del mes de febrero de 2016.

Diputada Mirza Flores Gómez (rúbrica)

Que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Candelaria Ochoa Ávalos, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, María Candelaria Ochoa Avalos, diputada federal a 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, en relación con los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículo 77, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa por la que se adiciona la fracción IV, inciso b), del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

El municipio es una institución de gobierno que tiene un sólido arraigo en la vida del país. A casi 500 años de la creación del primer municipio en lo que es el territorio Nacional, y que fue creado por Hernán Cortés en abril de 1519, esta institución ha tenido un importante relación con los habitantes que lo integran, ya que es el nivel de gobierno el cual les es más cercano.

En la Constitución de 1917 se estableció la figura del municipio libre y que significaba que no habría interferencias de ninguna autoridad, ni de la Federación o los Estados en sus determinaciones, considerando la nefasta figura de “los jefes políticos de la época de la dictadura porfirista”.

El propósito de establecer el municipio libre fue que esta institución pudiera realizar las funciones de gobierno en beneficio de sus habitantes y en la fracción II del texto original se dispuso que “los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán suficientes para atender a sus necesidades”.

Como se puede apreciar, destacan dos elementos importantes: primero, la libre administración de la hacienda municipal.

Segundo, que esta se formara de las contribuciones que las legislaturas locales determinen en su favor.

Sin importar su reconocimiento Constitucional a lo largo de nuestra historia, los municipios han afrontado penurias económicas que les han impedido ser auténticamente libres.

Con el propósito de fortalecer su capacidad de gobierno se han promovido diversas reformas artículo 115 destacando por su relevancia la realizada en el periodo del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado y que se publica en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

En esta reforma es relevante el contenido de la fracción III que establece los servicios públicos que quedan a cargo de los municipios y la Fracción IV en lo relativo a la conformación de la hacienda pública municipal, sobre este particular es necesario mencionar que, el inciso b de la Fracción IV es el mismo que se encuentra vigente y que es materia de la adición que se propone en la presente iniciativa.

Dicho texto establece: “Las Participaciones Federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen las Legislaturas de los Estados.”

Como se puede apreciar, derivado del artículo 115, la hacienda pública municipal se integra por dos fuentes de ingresos, la primera, la que se determina por la legislatura de cada Entidad Federativa al aprobar la Ley de Ingresos Municipales; y la segunda, por las participaciones federales que se entregan por la Federación a cada Estado para ser redistribuida por la legislatura a sus municipios.

Es pertinente mencionar que en la administración del Presidente José López Portillo se expide la Ley de Coordinación Fiscal, misma que se publica en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978. En un principio se estableció un Fondo General de Participaciones que sería repartible entre los municipios según se determinara por las legislaturas locales, con posterioridad la ley se reforma para adicionar un Capítulo V, “De los Fondos de Aportaciones Federales”, mismos que encuentran su reflejo en el Presupuestos de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, donde La Cámara de Diputados asigna los recursos aportados que corresponden a cada fondo.

De los 2454 municipios que existen en el país todos, sin excepción, complementan sus Presupuestos con las Participaciones Federales.

Sin embargo existe un grave problema: la discrecionalidad de las legislaturas locales para asignar los recursos a los municipios y, con posterioridad la entrega de los recursos a la hacienda municipal con la oportunidad que se requiere para atender las necesidades de la población.

Compañeras y compañeros Legisladores el propósito de la presente iniciativa es establecer en la norma fundamental un procedimiento que haga más ágil y oportuna la entrega de las Participaciones Federales a la Hacienda Pública municipal y que sea verificable la entrega así como el correcto ejercicio de dichos recursos.

Todas y todos hemos sido testigos como, previo a la aprobación del Presupuesto de Egresos actualmente en ejercicio, infinidad de presidentes municipales acudieron a esta Cámara para solicitar recursos federales para que aterrizaran en sus municipios.

En el partido de Movimiento Ciudadano tenemos la firme convicción de que es necesario fortalecer económicamente a nivel de gobierno que está más cercano a las necesidades de la población.

En Movimiento Ciudadano sabemos que si se brindan a la población de los municipios los servicios públicos municipales que la fracción III del artículo. 115 dispone en favor de los municipios se elevará la calidad de vida de los mexicanos.

Hay que tener presente que con excepción, hasta el momento de quienes viven en Distrito Federal, todos los demás mexicanos tiene su domicilio en algún municipio de las 31 Entidades Federativas.

Por las consideraciones antes expuestas y con fundamento en los Artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículo 77, del reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona la fracción IV, inciso b), del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos:

Título Quinto
De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 115. ...

I, II, III...

IV...

a...

b. 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. La dependencia del ejecutivo de cada Entidad Federativa, cuya competencia sea el manejo de las finanzas estatales, estará obligada a transferir a las áreas de finanzas municipales los montos que les correspondan, de conformidad con los plazos determinados por la legislatura estatal, en caso de no ser así serán sujetos de la responsabilidad penal o administrativa que determinen las leyes.

c...

...

...

...

V...

VI...

VII...

VIII...

IX...

X...

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 las Ley General de responsabilidades administrativas de los servidores públicos establecerá la conducta y sanción que correspondan cuando no se cumpla con lo dispuesto en el inciso b, Fracción IV del Art. 115 Constitucional. De igual forma en un plazo no mayor a los 90 días naturales siguientes de la entrada en vigor del presente decreto deberá establecer en el Código Penal Federal el tipo penal correspondiente a la presente reforma.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 3 días del mes de febrero del 2016.

Diputado María Candelaria Ochoa Avalos (rúbrica)

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Modesta Fuentes Alonso, del Grupo Parlamentario de Morena

La que suscribe, Modesta Fuentes Alonso, 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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta Soberanía, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 2, 53, 54, 56, 116 y 122 constitucionales, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Los pueblos y comunidades indígenas del país han existido sin el Estado y con él, y también han sido actores silenciosos en los movimientos sociales, como la Independencia y la Revolución.

Hoy en día, los pueblos y comunidades indígenas siguen alzando su voz en todo el país, han emprendido una serie de acciones políticas y jurídicas para la defensa de su participación política, su derecho a la igualdad y no discriminación.

En el Constituyente de 1824 se plasmaron los ideales libertarios al plantear una república democrática federal, con la idea de crear una unidad cultural en donde todos los ciudadanos tienen los mismos derechos y son considerados como iguales.

El Congreso Extraordinario General Constituyente de 1856-1857 y las Leyes de Reforma, promulgadas por el presidente Benito Juárez García, regresaron a la Constitución las bases liberales y progresistas que sentaron las transformaciones sociales y económicas que impulsarían el desarrollo del país, de la separación de las funciones de la iglesia y el Estado pero, fundamentalmente, fue el sustento de legitimación de la restauración de la República.

En la Revolución Mexicana la participación de los indígenas es fundamental. Ellos también reclamaron mejores condiciones de vida. Pero, lejos de alcanzar su propósito, se generaron retrocesos en su contra.

En 1916 Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente en la cual la cuestión indígena no era un tema prioritario en la agenda nacional pues no se profundizó en sus derechos para plasmarlos en el texto constitucional. Éstos habrían de quedar englobados dentro de la clase social campesina, exclusivamente relacionados con el problema de la tenencia de la tierra, al que se le dio respuesta con el artículo 27 constitucional.

Para los constituyentes de 1916-1917, los indígenas eran campesinos y, por lo tanto, no ameritaban un tratamiento diferente al resto de la clase.

Es en 1989 que México adoptó el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, que fue ratificado el 5 de septiembre de 1990 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991 .

El Convenio adopta un enfoque práctico proporcionando solamente criterios para describir los pueblos que pretende proteger. El primer principio general y fundamental del Convenio número 169 es la no discriminación; establece la necesidad de adoptar medidas especiales para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medioambiente de estos pueblos; los modos de vida, sus costumbres y tradiciones, sus instituciones, leyes consuetudinarias, modos de uso de la tierra y formas de organización social en general son diferentes a las de la población dominante. reconoce estas diferencias y busca garantizar que sean respetadas y tenidas en cuenta a la hora de tomar medidas que seguramente tendrán un impacto sobre ellos; el Convenio establece un lineamiento sobre cómo se debe consultar a los pueblos indígenas y tribales y finalmente establece que tienen el derecho de “decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar su propio desarrollo económico, social y cultural”.

El 28 de enero de 1992 se publicó el Decreto en el cual se adiciona un primer párrafo al artículo 4º de la Ley Suprema para incorporar el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas.

Pese a lo anterior, las condiciones de desigualdad y la falta de oportunidades seguían siendo una constante para los pueblos.

Es en 1994 que se desarrolla el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN, en Chiapas que fue una organización armada constituida por campesinos pertenecientes a los grupos indígenas chamula, tzeltal, tojolabal, chol y lacandón.

El movimiento introdujo un planteamiento radicalmente diferente al predominante hasta entonces: buscar movilizar a la población por sus demandas inmediatas y contra las políticas de Estado, con el objetivo de desarrollar la conciencia de sus derechos colectivos; así como lograr que los funcionarios gobiernen obedeciendo, así el EZLN introdujo otro objetivo, otro estilo de hacer política e hizo desaparecer cualquier posibilidad de convertir el zapatismo en un instrumento que sirviera para alcanzar diputaciones, gubernaturas y demás cargos funcionariales o electorales.

Así, en 1996 se firmaron los Acuerdos de San Andrés sobre derechos y cultura indígena, los cuales fueron compromisos y propuestas conjuntas para garantizar una nueva relación entre los pueblos indígenas del país, la sociedad y el Estado.

El propósito central de estos acuerdos era terminar con la relación de subordinación, desigualdad, discriminación, pobreza, explotación y exclusión política de los pueblos indios.

En 2001 se publicó el 15 de agosto de 2001, el decreto por el cual se promulga la llamada “Ley Indígena”, que pretendía resolver las causas que dieron origen al levantamiento de los indígenas chiapanecos agrupados en el EZLN.

La Asamblea General de la ONU, en 2007 aprobó la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas², la cual aborda, entre otros, los derechos individuales y los derechos colectivos, los derechos culturales y la identidad, y los derechos a la educación, la salud, el empleo y el idioma.

El texto afirma que los pueblos indígenas tienen derecho, como pueblo o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos. Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ninguna discriminación en el ejercicio de sus derechos que esté fundada, en particular, en su origen o identidad indígena.

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho pueden determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural.

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

Derivado de lo anterior, podemos inferir que los indígenas han llevado a cabo una lucha constante para el reconocimiento de sus derechos, entre otros, los derechos político-electorales.

El código político de 1917, en sus artículos 35 y 41, los derechos políticos que tienen todos los ciudadanos mexicanos, son: votar, ser votado, asociarse, y afiliarse. Además de los derechos fundamentales vinculados con estos, como la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de información, la libertad de prensa y el derecho de reunión.

En el artículo 2o. de nuestra ley fundamental establece que a los pueblos indígenas se les debe respetar su derecho a elegir a sus propios representantes de acuerdo a sus usos y costumbres, como una forma alternativa al sistema de partidos, para ejercer sus derechos político-electorales³.

Este derecho político-electoral indígena, está relacionado con el reconocimiento a los sistemas de gobierno, ya que implica que éstos pueden elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno. Asimismo, que en ejercicio de sus derechos políticos, por formar parte del Estado mexicano, pueden participar y ser representantes en las elecciones a cargos populares con base a la legislación electoral vigente.

Una característica distinta en la aplicación y ejercicio de los derechos político-electorales indígenas en relación con los derechos político-electorales del resto de la población, es que las particularidades del voto constitucionalmente establecido son: directo, secreto, individual y libre, pero en los Derechos Político Electorales Indígenas, generalmente, se ejercen de forma diferente en cada comunidad, con base en sus usos y costumbres, por lo tanto a veces no cumplen con los principios del voto.

Ningún pueblo indígena es igual a otro entonces ninguna cultura es idéntica a otra, por lo tanto las elecciones de sus representantes varían en cada pueblo y comunidad. Por lo que la designación de las autoridades locales se realiza, en su gran mayoría, sin la intervención directa de partidos políticos. La elección se hace en asambleas que reúnen a un número variable de ciudadanos que adquirieron derecho a participar por haber cumplido con su servicio comunitario.

Por otro lado, si el sistema jurídico es un grupo de normas válidas aplicadas en una sociedad, en el caso de las comunidades indígenas, este sistema está integrado por normas escritas y no escritas. En las primeras, la función legislativa crea una jerarquía jurídica que garantiza los derechos político-electorales indígenas y en las segundas, son los “usos y costumbres” propios de cada comunidad, los que norman la conducta de los indígenas.

Para garantizar la protección de los derechos político-electorales de los indígenas en el ámbito externo (para Presidente de la República, diputados federales y senadores, en donde votan y son votados a través del sistema de partidos, al igual que en las elecciones locales para gobernadores, jefe del gobierno y diputados locales), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido diversas resoluciones que a su vez han generado diversos criterios.

En el ámbito externo del ejercicio de los derechos político-electorales de los indígenas, es a través de los partidos políticos que las minorías del país pueden ser representadas, y es en los estatutos y documentos básicos de los partidos donde debe encontrarse la declaración de los derechos político-electorales indígenas y la obligación que tienen para postular candidatos indígenas, lo que se traduce en acciones afirmativas, pues se llevan a cabo acciones jurídicas para superar las desigualdades.

Así, en 2001 se presentó, por primera vez, una impugnación referente al registro de candidatos indígenas a diputados de representación proporcional, lo que dio origen a la Tesis I/20044 , en donde se resuelve que para la inclusión de los indígenas en las candidaturas que se postulan, no basta la afirmación de que se tiene la calidad de indígena, sino que se exige demostrar claramente que se es representante de alguna comunidad indígena, lo que implica que tenga vinculación con una entidad asentada en algún pueblo o región indígena, o bien, con un comité de base que se haya autodefinido como tal. La resolución del Tribunal Electoral dejó como referencia la Tesis XI/20045 .

Posteriormente, en 2013 se impugnó un acuerdo emitido por el Instituto Estatal Electoral y Participación Ciudadana de Oaxaca, en el cual por segunda vez se le negaba a una asociación el registro como partido político local, por no haber cumplido con el porcentaje mínimo (1.5 por ciento) de representatividad en Oaxaca. De lo anterior se creó la

jurisprudencia 3/20136 , y a raíz de la resolución del mencionado asunto se emitió la Tesis XXXI/20127 en la cual se estableció que es obligación de las autoridades, en el ámbito de sus competencias, interpretar los derechos humanos de la manera más favorable a la persona y que la calidad de indígena constituye una condición extraordinaria que debe ser tutelada y protegida.

La protección de los derechos indígenas es un verdadero desafío, por lo tanto, no sólo en el incremento del número de legisladores indígenas, sino en la calidad y en la sustancialidad de su representación política; y el problema a resolver radica menos en la definición de los objetivos que en la identificación de los medios adecuados para alcanzarlos.

Por otra parte, la preocupación por la participación y representación políticas de los indígenas no es reciente, pero sí ha cambiado de enfoque y de sentido, en tiempos más recientes, se promovió la participación y representación políticas de los pueblos originarios bajo diversas formas y modalidades. Entre ellas, destacan el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y los consejos supremos que se crearon para cada grupo lingüístico a raíz del Congreso Indigenista de Pátzcuaro en 1975, con vistas a incorporar las reivindicaciones indígenas a la Confederación Nacional Campesina.

Pero la iniciativa más visible para incrementar el número de legisladores indígenas se concretó entre 2003 y 2004, cuando el Instituto Federal Electoral integró plenamente criterios étnico-lingüísticos en la nueva delimitación de los 300 distritos uninominales en los que se eligen los diputados de mayoría relativa. De esta forma, se especificó una medida de discriminación positiva que había sido propuesta tanto en los Acuerdos de San Andrés así como en la reforma constitucional de 2001.

La presencia de legisladores indígenas en el Congreso de la Unión es añeja, ya que se registra desde 1988, aunque por supuesto son minoría. En el caso del Senado, al menos dos legisladores indígenas fueron electos para el periodo 1994-2000. Asimismo en la LIX y LX legislaturas, salvo excepciones que no se asumen como tales, en general no se identifican senadores indígenas.

En la Cámara de Diputados el promedio de diputados de origen indígena en la LIX, LX y LXI legislaturas es de 4.5 lo que equivale a menos de 1 por ciento del total de los legisladores y durante la LXII Legislatura apenas el 3.5 por ciento fueron de representación indígena: de los 500 legisladores, sólo 17 provenían de esa pauta racial.

En virtud de todo lo anterior, es que el Grupo Parlamentario de Morena propone que en cada una de las circunscripciones plurinominales para la elección de diputados federales y senadores, por lo menos se incluya a un indígena en los cinco primeros lugares de las listas correspondientes.

De ahí que precisamos que en las cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país y en cada una de ellas, por lo menos se incluya a un indígena en los cinco primeros lugares.

En cuanto a los 200 diputados de representación proporcional que se asignara a los partidos políticos atendiendo a su votación, excluimos de tal reparto, en las cinco circunscripciones a cinco indígenas, uno por cada circunscripción.

En cuanto a los 32 senadores por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional incluimos también a un indígena en los cinco primeros lugares.

En tratándose de las entidades federativas planteamos que por lo menos, se incluya a un indígena en cada una de las circunscripciones plurinominales en los cinco primeros lugares.

En suma, planteamos el pleno respeto a la igualdad y no discriminación de los pueblos originarios de nuestro país, por lo cual los incorporamos en los cinco primeros lugares de todas y cada una de las circunscripciones plurinominales, para incluirlos en el Congreso de la Unión y en todos los Congresos de los estados.

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

Decreto por el que se reforman los artículos 2, 53, 54, 56, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman los artículos 2, Apartado A, fracción III, 53, párrafo segundo, 54, fracción III, 56, párrafo segundo, 116, fracción II, y 122, Apartado A, fracción II y fracción VI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2. ...

...

...

...

...

A. ...

I. y II. ...

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados y en cada una de las

circunscripciones plurinominales para la elección de diputados federales y senadores, por lo menos se incluirá a un indígena en los cinco primeros lugares de las listas correspondientes. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

IV a VIII. ...

B. ...

...

I. a IX. ...

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

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país y en cada una de ellas, por lo menos se incluirá a un indígena en los cinco primeros lugares. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Artículo 54. ...

I. y II. ...

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes y atendiendo lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo anterior.

IV. a VI. ...

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

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional y en ella, por lo menos se incluirá a un indígena en los cinco primeros lugares. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

...

Artículo 57. a 115. ...

Artículo 116. ...

...

I. ...

...

...

...

a) ...

b) ...

...

II. El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra, y por lo menos, se incluirá a un indígena en cada una de las circunscripciones plurinominales de las entidades federativas y de la Ciudad de México en los cinco primeros lugares.

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los estados, hasta por cuatro periodos consecutivos e incluyendo en cada una de sus circunscripciones electorales a un indígena, de conformidad con lo señalado en el párrafo anterior. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las legislaturas de los estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, incluyendo en éste último principio, cuando menos a un indígena, en los términos dispuestos en el párrafo anterior y de conformidad con lo que establezcan sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá

contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

...

...

...

...

...

...

III. a IX. ...

Artículo 122. ...

A. ...

I. ...

II. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, y en éste último principio se incluirá por lo menos a un indígena, por un periodo de tres años.

...

...

...

...

...

...

...

...

III. a V. ...

VI. ...

...

...

a) Las alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un alcalde y por un concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Los integrantes de la alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a Alcalde y después los Concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México. En ningún caso el número de concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los Concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo, y en cada una de las alcaldías por éste principio, por lo menos se incluirá a un indígena en los cinco primeros lugares. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales.

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. 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 de 2016.

Artículo Tercero. Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.

Artículo Cuarto. El titular del Poder Ejecutivo federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y el presente decreto, se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades.

Artículo Quinto. En la elección federal de 2018 se incorporarán, a la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión, seis legisladores indígenas, según el principio de

representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en las circunscripciones plurinominales nacionales en términos de lo dispuesto en el presente decreto.

Artículo Sexto. En la elección federal de 2018 se incorporará, a la Octava Legislatura de la Asamblea Legislativa, un legislador indígena, por el principio de representación proporcional y en su caso, en la Constitución de la Ciudad de México se observará lo dispuesto en el presente decreto.

Notas

1 Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf

2 http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

3 Tesis XXVIII/2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sistemas normativos indígenas. Las autoridades municipales deben respetar la decisión de una asamblea, sobre el método de elección adoptado por los pueblos y comunidades, cuando éste garantice los derechos de sus integrantes.

4 Tesis I/2004. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Medios de Defensa Intrapartidarios. Es optativo hacerlos valer, cuando entre el acto de autoridad y el acto del partido político exista íntima e insoluble relación.

5 Tesis XI/2004. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Medios de Defensa Intrapartidarios. Es optativo hacerlos valer, cuando entre el acto de autoridad y el acto del partido político exista íntima e insoluble relación.

6 Jurisprudencia 3/2013. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Registro de Partidos o Agrupaciones Políticas. Garantía de Audiencia.

7 Tesis XXXI/2012. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Comunidades indígenas. Debe maximizarse el derecho de asociación en el procedimiento de registro de partidos políticos.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de febrero de 2016.

Diputada Modesta Fuentes Alonso (rúbrica)

Que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Flor Estela Rentería Medina, 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 Flor Estela Rentería Medina, integrantes del Grupo Parlamentario del PRI en la LXIII Legislatura, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo 12 al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La juventud mexicana es uno de los elementos principales del tejido social: su ubicación entre la niñez y la edad adulta los convierte en los forjadores de la siguiente generación, y, a la vez, en parte activa de la actual. Actualmente existen distintas consideraciones respecto a la edad en la que una persona se considera joven, sin embargo la Organización Mundial de la Salud (OMS), en su documento La salud de los jóvenes: un desafío para la sociedad, ha fijado que el periodo que comprende la juventud del cuerpo humano es de los 12 a los 29 años.

Este periodo de edad ha sido aceptado y observado jurídicamente en varios países; en México, si bien no existe una declaratoria expresa sobre este término, si existe una consideración tácita que lo convalida, toda vez que en la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud vigente establece en su artículo 2 que la población cuya edad quede comprendida entre los 12 y 29 años será el objeto de las políticas y programas del instituto.

El anterior artículo segundo, si bien en la práctica define el grupo de personas que se encuentran en la juventud, en la realidad solamente establece un parámetro de beneficiarios de un organismo descentralizado del gobierno federal, por lo que no tiene ningún tipo de observancia para ningún otro organismo de cualquier orden de gobierno, lo cual deja las políticas para jóvenes ajenas al Instituto Mexicano de la Juventud con un marco jurídico indeterminado.

La importancia de la juventud en México es tan grande, que según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía actualmente representan 26.3 por ciento de nuestra población, es decir, 31.4 millones de mexicanos son jóvenes, dos veces la población del estado de México, el más poblado del país.

Actualmente la juventud mexicana enfrenta muchísimos retos, mismos que se dificulta su atención si no tenemos, a nivel nacional, un parámetro de edad claro y definido que rija las políticas públicas establecidas por todos los órdenes de gobierno; el fenómeno de los “ninis”, es decir, los jóvenes que no estudian ni trabajan, ha cobrado una gran fuerza en nuestro país, y la media nacional de estos jóvenes es de 10.8 por ciento, sin embargo, en

ciudades como Monterrey alcanzan 15 por ciento del total de jóvenes, lo cual se desprende de la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia 2014.

Los ninis representan un factor de riesgo para la seguridad nacional, toda vez que la naturaleza humana los obliga a buscar oportunidades de superación y, ante la falta de estas, se pueden ver en la necesidad de recurrir al delito para obtener el sustento tanto para ellos como para sus familias.

Además de los ninis, existen muchas otras problemáticas que afectan exclusivamente a la juventud, tales como el embarazo adolescente, que en México podemos afirmar lamentablemente que ha ascendido al grado de ser un problema de salud pública; recientemente el Instituto Mexicano del Seguro Social, anunció que una de cada tres mujeres se embaraza antes de los 20 años, y que este lleva consigo serias secuelas psicosociales y afectaciones al proyecto de vida.

Además de este tema específico, la salud en general de los jóvenes mexicanos es un asunto de seriedad, ya que según los datos del Inegi 32.7 por ciento de las y los jóvenes mexicanos no está afiliado o inscrito a ningún sistema de salud, lo cual los deja en un serio estado de indefensión, ya que les está imposibilitado recibir atención médica ante cualquier eventualidad.

Los problemas de la juventud, como los de cualquier espectro de la población, merecen la correcta intervención de los tres órdenes de gobierno para su solución, sin embargo, difícilmente podemos dar una atención adecuada si no contamos, ni siquiera, con una homologación que permita marcar parámetros básicos para la atención a la juventud.

Dado lo anterior, podemos observar que en nuestra Carta Magna, si bien existe una adecuada tutela a la niñez y a la familia, no lo es así para la juventud, no obstante a las tantas necesidades de este estrato; la ausencia de la juventud en la Constitución es tan agravante, que la única mención que se hace de ellos es en el artículo segundo, respecto a los jóvenes de familias migrantes indígenas, es decir, tan sólo un sector muy específico de este grupo poblacional.

Es por lo anterior que propongo a esta soberanía adicionar al artículo 4o. de la Constitución, distinguido por la amplitud de su tutela y el gran catálogo de derechos que comprende, un nuevo párrafo 12, que establezca en nuestra ley suprema la edad de la juventud, así como la obligación del estado en todos sus órdenes de velar por esta y sus problemas específicos, para reivindicar el estatus jurídico de las y los jóvenes en nuestra Carta Magna y fortalecer así su importancia en la elaboración de políticas públicas.

Es por todo lo expuesto, que me permito someter a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un párrafo 12 al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un párrafo 12 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.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

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

En México, la juventud es reconocida como la edad entre los 12 y los 29 años. Las y los jóvenes, por su importancia en el desarrollo del país, serán objeto de políticas públicas que prioricen su formación académica competitiva e inclusión al mercado laboral.

...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de febrero de 2016.

Diputada Flor Estela Rentería Medina (rúbrica)

Que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Elena Orantes López, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, diputada María Elena Orantes López, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I, y en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un inciso a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección civil y gestión integral del riesgo, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

El espacio municipal, es el lugar donde se genera la relación primaria entre ciudadanía y gobierno, la cual es cotidiana, estrecha y permanente, donde las necesidades sociales se hacen presentes, donde autoridades municipales viven la responsabilidad de atender de manera eficiente el quehacer de los gobiernos locales.

La sociedad para su bienestar necesita gobiernos municipales fuertes en lo institucional, y efectivos en su administración para hacer frente a las demandas y contingencias sociales que exigen las condiciones actuales. Gobiernos que realicen mejores prácticas, que busquen nuevas formas de gestión, y que cuenten con capacidad de conciliación y negociación para la solución de los problemas, así como también, garanticen la capacidad de respuesta ante los riesgos del entorno municipal.

Las características del municipio mexicano podemos sintetizarlas en que está inserto en un esquema republicano, representativo y popular; es la base de la división territorial, de la organización política y administrativa de los estados, es explícitamente libre e implícitamente autónomo. Por lo que como primera instancia de gobierno debe atender los requerimientos de la población que gobierna.

La importancia del municipio radica en conceptos tan sencillos pero tan esenciales, que lo califican como el primer nivel de gobierno; la célula básica en la organización política y económica; el espacio territorial en que vive y se desarrolla la familia. Sin embargo el municipio ha sido tratado como una instancia, que en muchos de los temas ha sido manejada desde el nivel estatal, quien bajo su propio criterio le dosifica sus recursos y lineamientos, aun cuando, en diversas materias y competencias, al municipio se le atribuye la responsabilidad de otorgar la primera respuesta, tal es el caso de la materia de protección civil, en donde la responsabilidad de atender emergencias, es subsidiaria, lo que significa que es compartida con el estado y la federación.

La función sustantiva de la protección civil es principal y esencialmente proteger la vida de quienes pueden estar en riesgo de perderla o afectarse; en segunda instancia los bienes y el entorno, de donde se desprende que el objetivo y responsabilidad del municipio radica en salvaguardar el derecho humano más importante que es la vida, para lo cual debe utilizar los recursos a su alcance, mismo que no tiene.

Por lo ya citado es importante que la protección civil y la gestión integral del riesgo sea elevada a un rango de servicio público que enumera el artículo 115 constitucional, a fin de que sea atendido, en primera instancia, por los municipios, así mismo que este nivel de gobierno esté en posibilidades de planear y definir presupuestalmente la prestación del mismo, de igual forma que se hace con los otros servicios públicos que constitucionalmente está obligado a otorgar.

El Régimen Jurídico Municipal emana de diversos preceptos a lo largo de nuestra Carta Magna, principalmente del artículo 115, que establece en la fracción tercera en forma enunciativa y no limitativa el tipo de servicios que mínimamente debe prestar la administración pública municipal, por medio de su ayuntamiento que como se puede advertir de la revisión y análisis del texto vigente, la última reforma de este apartado fue desde 1999, han pasado diecisiete años y la sociedad ha evolucionado y las necesidades con ella, y una de esas necesidades se enfocan a la materia de dar seguridad en el sentido más amplio que la palabra encierra, particularmente lo que implica a la protección civil y la gestión integral del riesgo.

Esta evolución social conlleva el aumento de necesidades, derivadas del crecimiento urbano muchas veces desordenado, la explosión demográfica, la industrialización, la tecnificación, el cambio climático, el nulo desarrollo económico y social, entre otras causas, son riesgos a los que cada día está expuesta la población.

La prestación de servicios públicos adecuados, integrales y eficaces debe ser la respuesta idónea de la autoridad municipal, y que dichos servicios correspondan a la medida de las necesidades primarias, esenciales, básicas y comunes que requiere la colectividad a la que gobiernan y que esta avecindada e su municipio.

La protección civil ha sido, es y debe ser, una función esencial, prioritaria que debe prestar como servicio público el estado en sus tres niveles de gobierno, ya que el producto que genera esta materia es seguridad y protección a la vida, a los bienes y el entorno en que se desarrolla la población municipal. Lo anterior representa, fundamentalmente, el pleno ejercicio de los derechos y libertades de los gobernados en su convivencia cotidiana.

Si bien es cierto que el ejercicio pleno de la vida es y debe ser inherente al ser humano, también es cierto que debe normarse y regularse, ya que aun cuando la Ley General de Protección Civil, señala en su artículo 21 que en una situación de emergencia, el auxilio a la población debe constituirse en una función prioritaria de la protección civil, por lo que las instancias de coordinación deberán actuar en forma conjunta y ordenada. También señala, que se hará del conocimiento de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina para que se implementen los Planes de Auxilio a la Población Civil en caso de desastres y el Plan General de Auxilio a la Población Civil, respectivamente. Por otro lado

establece que con la finalidad de iniciar las actividades de auxilio en caso de emergencia, la primera autoridad que tome conocimiento de ésta, deberá proceder a la inmediata prestación de ayuda e informar tan pronto como sea posible a las instancias especializadas de protección civil.

De lo anterior y por la proximidad física, la primera instancia de actuación especializada, corresponde a la autoridad municipal que conozca de la situación de emergencia y el ejercicio de las atribuciones de vigilancia y aplicación de medidas de seguridad.

La responsabilidad subsidiaria de la protección civil y la gestión integral del riesgo del municipio como primer nivel de gobierno, resulta compleja. En caso de que la emergencia o desastre supere la capacidad de respuesta del municipio, este tendrá que acudir, supletoria y subsidiariamente a la instancia superior de gobierno. Si ésta resulta insuficiente, se procederá a informar a las instancias federales correspondientes, las que actuarán de acuerdo con los programas establecidos al efecto, en los términos de esta ley y de las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Así mismo la ley de la materia, establece la responsabilidad del municipio, esto no es impedimento para saber que es necesario elevarlo a nivel constitucional, lo que garantizará su debida y oportuna profesionalización, cumplimiento, y establecimiento de una verdadera prestación sistémica de la protección civil y la gestión integral del riesgo.

Ya es el momento de fortalecer al municipio en esta materia, dándole un verdadero marco jurídico, que norme, lo faculte y permita contar con herramientas financieras propias para realizar todas aquellas actividades que comprende la protección civil y la gestión integral del riesgo, en sus fases de prevención, auxilio y recuperación.

Esta reforma posibilitará la concreción de este servicio público, alineando la reglamentación municipal con la carta magna, con lo que se ampliara y asegurara a cobertura de la seguridad en esta materia, al permitir al municipio presupuestar anualmente los recursos necesarios, tanto para la prevención, el auxilio y la recuperación.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un inciso a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección civil y gestión integral del riesgo

Artículo Primero. Se adiciona un inciso a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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. ...

II.

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) a h)

i) Protección Civil y la Gestión Integral del Riesgo

j) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

...

Transitorios

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

Segundo. Las legislaturas de los estados deberán adecuar su marco jurídico a la presente reforma en un plazo de 60 días.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de febrero de 2016.

Diputada María Elena Orantes López (rúbrica)

Que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena

El que suscribe, Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, diputado a la LXIII Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

Pocos conceptos describen con suficiente precisión lo sucedido en Chiapas el 16 de febrero de 1996 que el de “ruptura de paradigma”. Ese día, entre las montañas que rodean al municipio de San Andrés Larráinzar, ubicado en la frontera noroccidental de los Altos de Chiapas, una de las regiones indígenas más densamente pobladas del país, se firmaron los célebres Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena. Este acontecimiento, nodal en el proceso histórico contemporáneo de México, repercutiría de tal forma en la percepción nacional sobre la cuestión indígena, en aquel entonces sumida en los peores prejuicios e indolencias, que en adelante jamás podríamos asumir bajo el mismo atisbo la realidad de los pueblos y comunidades indígenas de México. La ruptura, alentada por una crisis económica y de derechos que afligiendo a todos los mexicanos había hallado entre los pueblos indígenas al sector más vulnerable (baste recordar las críticas a la reforma a la propiedad ejidal de 1991, impulsada por el gobierno federal) nos obligó a abrir los ojos.

Habiendo sido resultado de mesas inéditas para el encuentro y diálogo entre el gobierno federal, representantes indígenas de toda la República y miembros notables de la academia y sociedad civil, los acuerdos implicaron el establecimiento de los primeros compromisos sustantivos para dar solución a las causas que originaron el levantamiento armado zapatista de 1994, convirtiéndose con ello en uno de los más importantes procesos para visibilizar, quizás como nunca antes, las incontables injusticias y graves condiciones de vida que por siglos habían debido enfrentar los pueblos y comunidades indígenas de México.

Los Acuerdos de San Andrés fueron firmados en un momento de enorme agitación política en el país, pues la emergencia del levantamiento zapatista significó un poderoso catalizador para la conformación de un gran movimiento indígena nacional que reconoció en ese evento una coyuntura inmejorable para exigir, a los ojos de México y el mundo, un cambio radical en los términos en que había estado fijado por siglos el pacto nacional, así como el fin de los abusos, la exclusión y el trato desigual del que habían sido objeto los pueblos indígenas.

Su presentación llenó a muchos con la esperanza de la construcción de un nuevo proyecto de nación cimentado en un marco jurídico pluralista y respetuoso de la diferencia, que contemplara el reconocimiento de los derechos, no sólo individuales sino colectivos, de los pueblos indígenas, incluyendo el derecho a una personalidad jurídica y a la autonomía plena de sus territorios, así como su derecho inalienable a definir los alcances y dimensiones de sus propios desarrollos. Después de todo, el Estado mexicano se había comprometido a iniciar, con base en ellos, una profunda reforma del estado.

Sin embargo, la elevada euforia que produjo entre amplios sectores de la sociedad mexicana la publicación de los Acuerdos de San Andrés sólo pudo compararse con el aborto estrepitoso de las mesas de diálogo y la soez cerrazón del gobierno federal para cumplir cabalmente con los acuerdos pactados. Así, de lo que en su momento pareció ser una oportunidad histórica para enmendar siglos de atropellos y despojos cometidos contra los pueblos indígenas de México, sólo sobrevivió un conjunto de reformas diluidas y de corto alcance, poco coherentes con las determinaciones emanadas de las mesas de diálogo. Una vez que la ola de descontento social atenuó sus fuerzas, el gobierno en turno aprovechó para desdecirse de su palabra, interrumpió abruptamente las mesas de diálogo e hizo lo posible para impedir el pleno cumplimiento de las exigencias de los pueblos indígenas para ser considerados sujetos sociales e históricos, perdurando así la política del olvido y el abandono.

Estos hechos no hicieron más que precipitar la extensión y profundización de los conflictos políticos y sociales que hoy, como en aquel entonces, continúan protagonizando diversos pueblos y comunidades indígenas en resistencia, pues se descartó la posibilidad de incorporar sus propuestas y exigencias en el proceso de elaboración de un marco jurídico e institucional que estableciera más justas condiciones en la relación entre los pueblos indígenas del país, el estado y el resto de la sociedad.

Pese a lo anterior, los Acuerdos de San Andrés se han convertido no sólo en un referente conceptual y pragmático para los movimientos en defensa de las causas y derechos indígenas, un pronunciamiento ético en contra de las expresiones de colonización padecidas por las culturas indígenas en el marco del progreso del pacto nacional. Hoy, además, se han convertido en el marco normativo mediante el cual muchos pueblos y comunidades indígenas en México establecen actualmente su organización, determinan su agenda de reivindicaciones y definen su relación con el estado y el resto de la sociedad. Así pues, los Acuerdos de San Andrés están vivos, enarbolándose y reinventándose en manos de quienes y para quienes fueron escritos.

Argumentación

El reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas ha sido un largo proceso histórico de reivindicación que ha enfrentado obstáculos de la más diversa índole para su realización. En nuestro país, el debate sobre su naturaleza y factibilidad se ha desarrollado con base en los razonamientos de dos enfoques teóricos claramente opuestos. El primero considera que somos un país mestizo, es decir, monocultural, y por tanto conlleva una negación implícita de la diversidad cultural. El segundo se funda en la

constatación histórica de la heterogeneidad cultural sobre la que se conforma nuestra sociedad.

Por décadas, la política para el desarrollo indígena implementada por el Estado mexicano se condujo bajo los planteamientos de la primera perspectiva. De este modo, se emplearon agresivas políticas orientadas a la integración de la diversidad racial, la biodiversidad y los diferentes espacios geográficos que coexisten en la nación mexicana, bajo la premisa de que ésta se manifiesta en el desarrollo continuado de conflictos de fuerzas entre sistemas sociales que tienden a organizarse en un plano de desigualdad. La política de integración implicaría un proceso para eliminar la marginación de la población indígena intentándola incorporar a la sociedad mayor, a decir, una sociedad nacional fincada en la identidad mestiza.

Sin embargo, el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994 obligó al gobierno y sociedad mexicana a replantear los ejes sobre el cual reflexionaba y actuaba frente a la cuestión indígena. Mientras que por décadas se había asumido que en aras del progreso nacional los contrastes emanados de las culturas indígenas debían diluirse en un nuevo contrato social que hallara en el individuo mestizo su sujeto predominante, el zapatismo demandó el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujeto político e histórico excluido de las garantías del pacto social, al mismo tiempo que mostraba su potencialidad transformadora.

Se trataba pues de transitar de la homogeneización autoritaria, de la noción de unidad sin diversidad que intenta borrar la identidad indígena al reconocimiento más amplio del otro, de la riqueza que procede de diferencia. El EZLN mostró la necesidad de cambiar la política indigenista tradicional de diseñar y hacer proyectos para los indios sin los indios, y en cambio reconocerles sus derechos como responsables y articuladores de sus propios desarrollos. Aquellos pronunciamientos se convirtieron en un punto de inflexión para el pensamiento enraizado no sólo en el movimiento indígena, sino en las causas populares.

Las causas enarboladas por el EZLN, así como por innumerables movimientos y representaciones indígenas que habían decidido sumarse y acuerpar a la resistencia zapatista en Chiapas, pudieron cristalizarse en los enunciados que dan forma a los Acuerdos de San Andrés. Sin embargo, como ya se ha señalado, disminuido el furor coyuntural, el gobierno federal impidió su concreción constitucional y en cambio promovió una nueva propuesta de reformas que difería en aspectos fundamentales con los Acuerdos de San Andrés. Años más tarde éstas llegarían a denominarse Ley de Derechos y Cultura Indígena.

No obstante estos hechos, presentes aún en la memoria de muchas comunidades y movimientos indígenas en el país, lo cierto es que la reforma constitucional publicada el 14 de agosto de 2001 implicó cambios importantes en los términos en que había estado planteada la relación entre los pueblos indígenas, el estado y el resto de la sociedad mexicana y derivó en adecuaciones significativas en la política para el desarrollo de las culturas originarias.

Por ejemplo, en materia de discriminación se estableció a nivel constitucional la obligación que tiene el estado de crear instituciones y políticas que eliminen cualquier práctica

discriminatoria hacia los indígenas y se prohibió toda discriminación motivada por origen étnico. Al obligarse el estado a combatir toda forma de discriminación, y en particular aquella dirigida a grupos indígenas, éste se colocaba en una situación inédita: la negación de la homogeneidad cultural. Desde esta perspectiva, el estado se había convertido en promotor y garante de la pluriculturalidad del país, por lo que la aplicación de la ley requeriría ahora tomar en cuenta las características culturales de los indígenas en el marco de las relaciones jurídicas, sociales y políticas que ordenan este país. Estos planteamientos hicieron posible una nueva definición de la nación mexicana basada en el reconocimiento de su composición pluricultural.

Sin embargo, pese a los incuestionables avances que representaron estas reformas, tampoco podemos negar que fueron incapaces de cumplir cabalmente con las propuestas y exigencias emanadas de los Acuerdos de San Andrés, particularmente en lo que se refiere a los derechos de los pueblos indígenas. Para ahondar sobre esto, conviene hacer ciertas aclaraciones conceptuales en la materia. En primer lugar, debemos considerar que un principio, los derechos humanos tradicionales consideraban a la persona en lo individual como único y absoluto sujeto de derechos. Sin embargo, el reconocimiento de los derechos sociales, resultado de las largas luchas y transformaciones sucedidas a inicios del siglo pasado, rompió con esta tradición y la actualizó al considerar como sujetos de derechos a personas colectivas, a grupos humanos, entre los que destacaban los sindicatos y ejidos.

En este sentido, es necesario precisar la expresión de “sujetos de derecho público”. El concepto sirve para referirse a personas o entes de derecho público, es decir, organismos que habiéndose sido creados por el derecho, forman parte de la organización estatal, y por lo tanto cuentan con facultades y competencias determinadas por la propia ley. Su personalidad jurídica les permite establecer relaciones jurídicas válidas y por esa vía ejercer derechos o contraer obligaciones.

Finalmente, debe mencionarse que el derecho matriz de un pueblo es su derecho a la libre determinación. En este sentido, la autonomía es a los pueblos lo que la libertad es a los individuos: su razón de ser. Pese a que el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas está reconocido constitucionalmente, el estado aún no ha reparado lo suficiente en la definición de los mecanismos y condiciones para el ejercicio de tal facultad en genuina independencia del orden político-electoral, así como no se ha profundizado en la determinación de los derechos autonómicos, como el derecho al autogobierno, el derecho a los propios sistemas normativos y el derecho al territorio, reclamos todos con presencia sustantiva en los Acuerdos de San Andrés.

Mientras estos derechos continúen ausentes del orden jurídico nacional, persistirá la política de menosprecio y arrogancia con que el Estado mexicano ha tratado las ideas y propuestas plasmadas en los acuerdos, así como las aspiraciones más sentidas de la población indígena del país, mientras se mantendrá truncada la inclusión respetuosa y digna de los pueblos y comunidades indígenas en la Constitución y el pacto nacional.

Pese a los irrefutables avances en materia jurídica hasta ahora alcanzados, hoy, como en el pasado, el gobierno federal y muchos gobiernos estatales insisten en considerar que la única vía posible para atender las demandas y dar solución a los problemas de los pueblos y

comunidades indígenas de México consiste en la distribución desmedida de despensas y la constante promoción de las acciones gubernamentales en medios de comunicación y espectaculares. La raíz de este problema radica en que, pese a los importantes cambios constitucionales, la ley aún concibe a los pueblos y comunidades indígenas como “entidades de interés público”. A tal definición subyace la consideración nociva de los pueblos y comunidades indígenas como víctimas, individuos vulnerables que requieren de la tutela del estado para sobrevivir y no como sujetos históricos, capaces de idear y emprender sus propios desarrollos.

Las consecuencias de definir una política para el desarrollo de los pueblos indígenas sobre la base de estos planteamientos se hace patente al conocer los datos sobre pobreza, desigualdad y exclusión que describen el estado de las 68 etnias originarias y de las más de 15 millones de personas que se identifican como indígenas que habitan en México. De acuerdo con datos de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 73.2 por ciento de la población indígena vive en condiciones de pobreza, y 76.1 por ciento percibe ingresos por debajo de la línea de bienestar. Además, mientras que el porcentaje nacional de población en situación de pobreza extrema es de 9.5 por ciento, entre la población indígena la cifra se eleva exorbitantemente hasta alcanzar 31.8 por ciento, es decir, 3.8 millones de personas identificadas como indígenas hoy son incapaces de cubrir con sus necesidades básicas, incluyendo su alimentación. De hecho, la Coneval informa que 38.8 por ciento de la población indígena enfrenta carencias por acceso a la alimentación. En adición, 61 por ciento de la población indígena carece de servicios básicos en su vivienda, 19.5 por ciento no cuenta con acceso a servicios de salud pública y 33.9 por ciento padece de rezago educativo. Estas cifras nos obligan a reconocer el fracaso de la política hasta ahora empleada para hacer frente a las carencias y desigualdades que continúa padeciendo la población indígena en este país, al mismo tiempo que nos llama a plantear nuestras estrategias que fijen relaciones más justas y prósperas entre los pueblos y comunidades indígenas, el estado y el resto de la sociedad.

Para atender de fondo la cuestión indígena en México no se requieren programas asistencialistas huecos que sirven sólo para profundizar los vicios y carencias de una sociedad clientelar. Asimismo, la adición del reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como “entidades de interés público” continúa siendo un despropósito ambiguo e inadmisibles, pues los derechos autonómicos categorizan a los pueblos y comunidades indígenas como autoridades del estado y no como organismos bajo su tutela. Por todo lo anterior, se necesita una reforma constitucional que supere omisiones pasadas y reconozca al fin como sujetos de derecho público a los pueblos indígenas, permitiéndoles con ello el más pleno ejercicio de sus derechos de autodeterminación, de territorio y de representación política.

Hasta ahora, los movimientos en favor de los derechos de los pueblos indígenas han visto materializados sus esfuerzos en importantes reformas que han permitido avances significativos en la lucha contra la discriminación étnica y cultural, la defensa de las lenguas y dialectos maternos, la preservación y celebración de la gastronomía tradicional, así como en el reconocimiento de la vasta riqueza cultural que caracteriza a los pueblos indígenas y su importancia como componente imprescindible para hacer de México una nación megadiversa. Sin embargo, los éxitos alcanzados en el ámbito cultural contrastan

con las graves carencias que aún subsisten en materia económica y política. En estos sectores radican las causas que mantienen a la población indígena sumida en la pobreza y la exclusión, y son éstos los que nos plantean los grandes desafíos hacia la construcción de una política integral para su desarrollo. En esa dirección apunta la reforma que aquí se plantea, esgrimiendo la necesidad de un nuevo paradigma para fijar el lugar de los pueblos indígenas en el contrato social nacional: la institución de la comunidad como entidad pública de derecho.

Debemos aceptar que las formas de los pueblos indígenas no se han acabado, que permanecen y que incluso se han adaptado, y debemos reconocer también que sus proyectos y demandas están vivos y son claros. Una reforma como la que aquí se plantea no busca otorgar derechos “especiales” o “de compensación” contra las miserias prolongadas. Sin embargo, si busca atender con atención y respeto sus exigencias y poner fin, con base en ellas, la larga historia de explotación, subordinación, exclusión y finalmente homogeneización forzada que ha marcado el andar de los pueblos y comunidades indígenas en México. Apoyamos los derechos indígenas no porque sean derechos especiales, sino específicos. No porque impliquen fuero a cierto sector cultural o étnico, sino que porque son derechos que reconocen la diversidad cultural existente. En suma, porque la defensa de derechos indígenas encierra un gran objetivo: la lucha contra la desigualdad, la injusticia y la exclusión.

A dos décadas de la instalación de las mesas de diálogo en San Andrés, es imperativo que el Estado mexicano, y especialmente el Congreso de la Unión en su carácter de representación de la nación y el pacto federal, honre los acuerdos suscritos en aquel entonces mediante la emisión de reformas y nuevas disposiciones que den cabal cumplimiento a las reivindicaciones que hoy, como hace veinte años, continúan enarbolando los cientos de pueblos y comunidades indígenas de este país: la esperanza de situarse en el ser pleno del país, con la riqueza de su personalidad, fincada en su legado cultural que tanto ha contribuido a configurar el rostro y el corazón de México.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de diputado integrante del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta honorable Cámara la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo segundo, párrafo cuarto y fracción VIII del apartado A del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 2. ...

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. El estado reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

...

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconoce autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. En éstas recae la atribución para el ejercicio de las facultades otorgadas a los pueblos indígenas en su carácter de sujetos de derecho público.

...

A. ...

I. - VII. ...

VIII. ...

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

B. ...

...

...

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 16 de febrero de 2016.

Diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez (rúbrica)

Que reforma el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Sandra Luz Falcón Venegas, Delfina Gómez Álvarez, Alicia Barrientos Pantoja y Mario Ariel Juárez Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena

Los que suscriben, Sandra Luz Falcón Venegas, Delfina Gómez Álvarez, Alicia Barrientos Pantoja y Mario Ariel Juárez Rodríguez, diputados federales de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión e integrantes 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, sometemos a consideración de esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 89, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Cuidar y elevar la imagen de México en el Mundo, no es una tarea sencilla, sin embargo parte de la responsabilidad de promover la imagen del país depende necesariamente de los acontecimientos internos que describen a México ante los ojos del mundo contemporáneo. La vida interna por la que transcurre nuestro país, es en buena medida una referencia obligada vista con atención por la mirada internacional quien se encarga de procesar y generar opiniones diversas que configuran nuestras relaciones con los demás países, hecho que confecciona la historia en las relaciones internacionales y mapa político.

El mapa político internacional resulta una herramienta necesaria para entender la tendencia y geografía política de nuestros días. La Globalización marca el inicio de una nueva era histórica que conforma de manera incipiente las relaciones entre los Estados.

En el contexto internacional, México ha desplegado durante esta administración federal una estrategia a través de cuatro pilares: fortalecer la presencia de México en el plano internacional; ampliar la cooperación para el desarrollo; promover el valor del país en el mundo y velar por los intereses de nuestra nación en el extranjero.

La política exterior de México se rige en la teoría por los principios del derecho internacional y su papel con los organismos internacionales, que vistos en diversos foros de interacción y deliberación entre pares, se nota y las representaciones de México en los diferentes países, carecen de una presencia robusta y activa. Asimismo parte de los nombramientos de los integrantes del cuerpo diplomático han quedado sometidos a los intereses del presidente y miembros de carrera del Servicio Exterior Mexicano.

En el transcurrir de las últimas décadas, México ha tenido un papel sumamente endeble en el escenario internacional. Esta lamentable situación que atraviesan las representaciones de México en el extranjero tiene como origen los nombramientos discrecionales de políticos que no tienen trayectoria en política exterior y que ha otorgado al Poder Ejecutivo un mecanismo de nula transparencia para nombrar y remover a miembros del cuerpo diplomático en el exterior.

Legisladores, académicos y especialistas en derecho internacional y protocolo han manifestado su desacuerdo por el nombramiento de cónsules y embajadores sin experiencia, que ocupan estos cargos como premio o simplemente para alejarlos de la vida pública, lo que convierte los consulados y embajadas en verdaderos refugios.

De esta manera el prestigio internacional de México ha caído mucho. Hace falta visión porque es evidente que existen compromisos políticos con ciertos personajes de la vida política en México a los que sin menoscabo se les otorgan nombramientos, que requieren de una preparación y experiencia diplomática sólida.

Diversos medios locales e internacionales se extrañaron de la designación de Fidel Herrera como Cónsul de Barcelona, en España, el diario el Economista recopiló que “un grupo de periodistas, activistas y organizaciones de la sociedad civil se reunieron en el Colegio de Periodistas de Cataluña, para hacer pública una serie de cuestionamientos al gobierno de Mariano Rajoy, y a las autoridades mexicanas por el nombramiento diplomático” “Los cuestionamientos se enmarcan en señalamientos sobre la presunta vinculación del diplomático mexicano con el crimen organizado y el narcotráfico”.¹

Por otro lado, algunos portales de España cuestionaron también la designación de Fidel Herrera señalando que Barcelona tendría un Cónsul de México relacionado con el narco, “De ser ciertas las afirmaciones de 14 testigos protegidos, las suposiciones de innumerables víctimas de secuestro y extorsión y la calificación de la revista Forbes como una de las 10 personas más corruptas de México, o la propia convicción del pueblo veracruzano, que aún lo recuerda como el Z1, o el protector del cártel de los Zetas, México envía a Barcelona como Cónsul a un auténtico representante de lo que hoy es su Estado”.²

Otro caso cuestionado es el del Embajador de México en Reino Unido, Diego Antonio Gómez Pickering, “quien no ha tenido ni siquiera trayectoria diplomática, más bien ha sido artífice y negociador, su responsabilidad que tiene no es un asunto menor”. El coordinador del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el Senado, Miguel Barbosa Huerta, pidió incluso su destitución luego de que durante las pasadas fiestas patrias, cambiara la tradicional arenga de “¡Viva México!” por la de “¡Viva Porfirio Díaz!”.

“Por su parte, el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores para Europa, Rabindranath Salazar, expuso que el hecho de que Gómez Pickering hubiera cambiado al arenga, obligaba a que el gobierno de Enrique Peña Nieto lo separara de su representación diplomática”.³

Otros designaciones se dieron en el Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto designó a Maricela Morales, Ex procuradora General de la República, Cónsul de México en Milán y a Juan Sábines Guerrero, Cónsul de Florida, ambos recriminados por su desempeño como servidores públicos y sin contar con formación alguna del servicio exterior.

“Con el gobierno de Felipe Calderón aumentó la proporción de embajadores sin carrera diplomática. En 2006 de los 72 titulares en embajadas y misiones en el exterior, 59 fueron encabezadas por diplomáticos de carrera y 13 fueron nombramientos de políticos”.⁴

Francisco Barrios quien después de contender frente a Felipe Calderón Hinojosa en la elección interna del Partido Acción Nacional, al verse derrotado lo nombraron Embajador de Canadá. En España Jorge Zermeno dejó el espacio para Francisco Ramírez Acuña. En Venezuela se envió a Carlos Pujalte. En Francia a Carlos de Icaza, quien está vinculado directamente con el titular del Ejecutivo. En Perú designaron como embajador a Manuel Rodríguez Arriaga. En el caso de Holanda designaron al penalista Eduardo Ibarrola Nicolín.

El honroso papel de representar a México ante los gobiernos extranjeros y organismos internacionales se pervierte cuando se asigna el cargo a personajes sin trayectoria o para premiar o simplemente “el Gobierno Federal no desea tener a estos personajes en el país o quiere protegerlos”⁵ y añadió que el prestigio internacional de México ha caído mucho. El hecho de que el Presidente esté saliendo mucho nos da una idea de que en el exterior no se conoce la realidad del país y por eso el Presidente tiene que estar haciendo y recibiendo visitas.

México cuenta actualmente con 80 embajadas y 68 consulados, en la lista de embajadores y cónsules que se encuentra en la página de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se pueden verificar que al menos 13 miembros del servicio en el exterior, no cuentan con trayectoria, ni experiencia en relaciones internacionales propias del personal de servicio exterior de carrera. La formación del personal del servicio exterior representa un proceso de selección estricto, con un cuerpo académico y docente consistente y de calidad. Los egresados inician su carrera diplomática desde las posiciones más modestas que pueden llevarlos, después de muchos años de trabajo, a posiciones como embajadores y cónsules generales.

En México la Secretaría de Relaciones Exteriores es la encargada de administrar las relaciones del país con el exterior (incluyendo la recopilación de autógrafos extranjeros; misiones diplomáticas y límites territoriales). Además, proporciona los pasaportes y las cartas de naturalización; operativamente, se puede decir que administra todo el Registro Civil. Promueve el comercio y el turismo vía las secretarías respectivas de economía y turismo.⁶

El Instituto Matías Romero, fue creado en 1947 con el propósito de formar y capacitar a los diplomáticos mexicanos. A este Instituto le corresponde: Preparar recursos humanos de alto nivel analítico y técnico en materia de diplomacia, política internacional y política exterior de México, en beneficio del Servicio Exterior Mexicano, la Secretaría y otras instituciones de interés público; asimismo, este Instituto está encargado de formar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano en las distintas disciplinas de la política exterior y las relaciones internacionales, además de las habilidades de la negociación internacional y la capacidad de análisis necesarias para enfrentar los retos de la labor diplomática contemporánea.

El panorama actual que delinea el concierto de las naciones y las diversas disputas entre los países que pertenecen al centro y los que se encuentran en la periferia, es decir, las relaciones asimétricas entre las potencias y los países subdesarrollados requieren de forma urgente que nuestro país, desde el contexto latinoamericano, recupere el papel protagónico que ha abandonado durante las últimas décadas. Papel que se ha constreñido al de simple

socio comercial, renunciando a los principios de política exterior consagrados en nuestra Constitución:

- i) Principio de autodeterminación de los pueblos;
- ii) La no intervención;
- iii) La solución pacífica de controversias constitucionales;
- iv) La proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza de las relaciones internacionales;
- v) La igualdad jurídica de los estados;
- vi) La cooperación internacional para el desarrollo;
- vii) La lucha por la paz y la seguridad internacional.

La política internacional tiene que ver con el buen oficio para defender, ejecutar y diversificar los intereses políticos de México en el mundo, en otras palabras, salvaguardar los intereses de todos los mexicanos y de nuestros connacionales, asignatura pendiente por este gobierno.

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

Decreto por el que se adiciona el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se adiciona un párrafo a la fracción III, artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 89...

I.

II.

III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;

Los nombramientos que haga de embajadores y cónsules generales deberán recaer en los funcionarios de carrera de mayor competencia, categoría y antigüedad en la rama diplomático-consular.

IV a la XX...

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 deberá realizar las adecuaciones a la Ley del Servicio Exterior Mexicano a más tardar 180 días naturales a partir de su entrada en vigor.

Notas

1 Obtenido de <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/11/04/fidel-herrera-consulado-genera-indignacion-barcelona>

2 Obtenido de <http://plumaslibres.com.mx/2015/10/17/portales-en-espana-cuestionan-presunta-designacion-de-fidel-herrera-en-consulado/>

3 Obtenido <http://www.sinembargo.mx/17-11-2015/1549155>

4 Obtenido de <http://sipse.com/mexico/reportaje-con-calderon-mas-embajadores-politico-s-2269.html>

5 Obtenido de <http://www.sinembargo.mx/17-11-2015/1549155>

6 Obtenido de Wikipedia [https://es.wikipedia.org/wiki/Secretar%C3%ADa_de_Relaciones_Exteriores_\(M%C3%A9xico\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Secretar%C3%ADa_de_Relaciones_Exteriores_(M%C3%A9xico))

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de febrero del año dos mil dieciséis.

Diputados: Sandra Luz Falcón Venegas (rúbrica), Delfina Gómez Álvarez (rúbrica), Mario Ariel Juárez Rodríguez, Alicia Barrientos Pantoja (rúbrica)

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Luis Alfredo Valles Mendoza, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

El que suscribe, Luis Alfredo Valles Mendoza, diputado federal Coordinador del Grupo Parlamentario Nueva Alianza en la LXIII legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos artículos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente:

Planteamiento del problema

En México las instituciones que reciben mayor desaprobación de la sociedad son el Congreso de la Unión, la policía y los partidos políticos, la mayor parte de los ciudadanos mexicanos desestima a los legisladores federales al considerar que trabajan poco y ganan mucho.

De conformidad con un estudio 34.1 por ciento de los encuestados considera que los representantes populares sólo buscan su beneficio personal, en tanto 29.1 estima que ponen poco empeño en el trabajo, es decir no son trabajadores, pues hacen poco y cobran mucho, y sólo el 16.8 y 13.7 por ciento respectivamente, los ven como representantes del pueblo o como servidores públicos.¹

Según el Catálogo 2014 de Índices y Encuestas sobre Transparencias y Combate a la Corrupción de la Secretaría de la Función Pública y la Unidad de Transparencia y Cooperación Internacional, en México los partidos políticos son señalados como los organismos más corruptos, pues así lo considera el 91 por ciento de los encuestados, la policía el 90 por ciento, los funcionarios públicos 87 por ciento, el Poder Legislativo 83 por ciento y el Poder Judicial 80 por ciento.²

Para abonar más datos que acusan la problemática del trabajo legislativo de esta Soberanía, se destaca que actualmente el rezago en la Cámara de Senadores, es del orden de 1126 proyectos de iniciativas de ley, concentradas en 10 de las 64 Comisiones de ese Órgano del Congreso Federal. Lo anterior de acuerdo a un estudio realizado emitido por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.³

El documento precitado puntualiza que en la LXII Legislatura, se presentaron dos mil 126 proyectos de ley de las cuales fueron aprobadas 272, se desecharon 93 y mil 761 quedaron pendientes para dictaminar en comisiones.⁴ Conviene señalar que el rezago mencionado no es propio de la presente legislatura, pero al mismo tiempo demuestra que la labor

parlamentaria exige y requiere amplificar los periodos de sesiones del Congreso, con la finalidad de desahogar la agenda pendiente.

Recordemos que una de las funciones del Poder Legislativo es el procesamiento de Iniciativas, Minutas y Puntos de Acuerdo, actividad que se traduce en el análisis, discusión y eventual aprobación de leyes y decretos que regulen la vida social.

En ese sentido, el escenario expuesto nos instruye para tomar conciencia de que la capacidad legislativa se encuentra por mucho rebasada, por ello debemos transitar hacia la transformación del marco regulatorio que se promueve para arribar a escenarios que sean más productivos. Es impostergable dicha determinación.

Ante el panorama puesto, los actores políticos debemos abonar elementos para llevar a México al lugar que realmente se merece, hecho que sólo se logrará en base a enormes esfuerzos que conllevan las profundas transformaciones, porque se tienen que romper inercias y reticencias que permanecen incólumes ante los cambios estructurales, por ejemplo el esquema de periodos de sesiones se ha mantenido por décadas provocando que se agote su vida productiva y por lo tanto se tiene que dar apertura al nuevo paradigma.

Nosotros las legisladoras y los legisladores en nuestra calidad de representantes de la voluntad popular, desde nuestro espacio natural de actuación debemos plantear los cambios y ajustes normativos necesarios para fortalecer al Poder Legislativo mediante la ampliación de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Para tal efecto Nueva Alianza promueve la presente iniciativa para reformar los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los correlativos 4º y 6º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para procurar las herramientas legales que coadyuven a elevar la eficiencia y calidad de nuestro quehacer legislativo y al mismo tiempo sirvan para dignificar la función y orientarla al servicio del bienestar social, en un ejercicio republicano y democrático.

Antecedentes

Para contextualizar el tema que nos ocupa consideramos importante retomar algunos antecedentes del tema que nos permita mantener una idea general:

1824. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 67 y 71 instituyó que el periodo de sesiones del Congreso comprendería del 1º de enero al 15 de abril y establecía la posibilidad de prórroga hasta por treinta días útiles. Lo anterior bajo dos supuestos:

- a) Que el Congreso General lo estimará necesario;
- b) O que el Presidente de la Federación lo solicitará.

El periodo de sesiones en conjunto con la prórroga podría comprender hasta cinco meses.

1857. Por su parte la Constitución Política de 1857 dispuso en su artículo 62, dos periodos de sesiones del Congreso, siendo el primero, el comprendido del 16 de septiembre al 15 de diciembre y, un segundo que abarcaba del 1º de abril al 31 de mayo.

1874. Consideramos necesario citar que en este año la nación mexicana retornó al bicameralismo por lo que se reformó el artículo 62 de la Constitución del 57, donde se decretó dos periodos de sesiones, el primero alcanzaba del 15 de septiembre al 15 de diciembre y el segundo iniciaba del 1º de abril al 31 de mayo. Ambos periodos podrían ser motivo de prórroga el primeramente mencionado podría ampliarse hasta por 30 días útiles y el segundo hasta por 15 días.

1917. La Constitución Política vigente en su origen no contemplaba dos periodos ordinarios de sesiones, sino que preveía uno sólo y señalaba como tiempo legislativo el comprendido entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de cada año, sin posibilidad de prórroga.

Es hasta 1986 donde surge la idea de fortificar la actividad legislativa, y por tal motivo se establece un doble periodo de sesiones siendo uno de ellos el comprendido del 1 de noviembre al 31 de diciembre y el otro del 15 de abril al 15 de julio , es decir el trabajo parlamentario aumentó a cinco meses.

Ese esquema permaneció vigente hasta el año de 1994,5 en virtud de que previamente, es decir en 1993 fueron materia de reforma los preceptos que planteamos modificar con la presente expresión legislativa, entrando en vigor hasta 1995 donde se instituyó que el primer periodo de sesiones empezaría a correr desde el 1º de septiembre hasta el 15 de diciembre sin marcar alguna prórroga, salvo el caso de cambio del mandato presidencial, en que podría ampliarse al 31 de diciembre. Por su parte el segundo periodo comprendía del lapso de tiempo que va del 15 de marzo y hasta el 30 de abril de cada año. Se puede inferir que el desarrollo del dinamismo parlamentario sería de cinco meses y medio pudiendo extenderse hasta media quincena más para el caso de cambio de régimen.

Respecto a esta reforma conviene verter los razonamientos siguientes: perseguía el propósito de conceder más tiempo al Poder Legislativo para avanzar en la discusión y análisis de las iniciativas o minutas turnadas en materia de proyectos como la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos, esto para el primer periodo; sin embargo el segundo se redujo en un mes y medio. No había, entonces una propensión para amplificar los periodos de sesiones, que son imprescindibles para conseguir el ascenso, evolución y fortalecimiento del Poder Legislativo.⁶

En el año 20047 se reforma el primer párrafo del artículo 65 para establecer que los periodos de sesiones comenzarían del 1º de septiembre y el 1º de febrero de cada año para el primero y segundo respectivamente quedando en semejantes condiciones su terminación, plasmada en el artículo 66, es decir el 15 o 31 de diciembre cuando hubiere cambio de poderes para el primer periodo y hasta el 30 de abril de cada año para el segundo. El avance fue sumamente importante pues se estatuye un tiempo de trabajo parlamentario de seis meses y medio y en caso de cambio del Titular del Poder Ejecutivo Federal hasta 7 meses.

Por último, la reciente reforma al artículo 658 constitucional establece que el Congreso se reunirá el 1º de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, en cuyo caso se reunirá a partir del primero de agosto de cada año. De lo que se desprende que, cuando haya sucesión presidencial, el primer periodo de sesiones podrá durar hasta ocho meses u ocho meses y medio.

Legislación vigente

Los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

Párrafo reformado DOF 03-09-1993, 02-08-2004, 10-02-2014

En ambos Períodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada Período de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

Artículo reformado DOF 06-12-1977, 07-04-1986

Artículo 66. Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Párrafo reformado DOF 03-09-1993

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

Artículo reformado DOF 07-04-1986

Como se puede apreciar las disposiciones precitadas establecen la fecha de inicio de los dos periodos de sesiones, así como la de terminación de los mismos. Sin embargo, conviene advertir que fuera de los plazos mencionados nuestra Carta Suprema prevé que en los

recesos de las Cámaras sesionará la Comisión Permanente,⁹ pero en caso necesario o excepcional se podrá convocar a periodos extraordinarios de sesiones.¹⁰

Al inicio de la argumentación de la presente expresión legislativa se indicó que el trabajo de los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, en conjunto con los partidos políticos y la policía son de las instituciones que más reproches, críticas y malas calificaciones reciben, pues han sido objeto de diatribas y descalificaciones por parte de los distintos sectores sociales quienes consideran que la corrupción es parte concomitante de la función.

En Nueva Alianza sostenemos la tesis de que el trabajo y los resultados dignifican a las personas y a las instituciones en cualquier condición que ocupe. Las legisladoras y los legisladores, no somos la excepción y para revertir la tendencia planteamos la presente iniciativa con proyecto de decreto para ampliar los periodos de sesiones. Se trata de un producto legislativo que de ser aprobado por esta soberanía generaría las siguientes ventajas:

- a) Abatir el rezago¹¹ que presenta el trabajo legislativo;
- b) Elevar la calidad de los documentos que se someten al pleno, tales como puntos de acuerdo, dictámenes, y minutas;
- c) Concentrar mayor atención de las legisladoras y legisladores, pues se tendría más tiempo para el estudio y análisis de los asuntos con los que se encuentren vinculados, sean del interés del electorado;
- d) Cambiar la percepción que tiene la ciudadanía de los órganos de representación política, recobrando la credibilidad y confianza en las instituciones;
- e) Las leyes se emitirán con toda oportunidad para atender las coyunturas sociales, económicas y las políticas públicas, entre otras cosas.

La composición del Congreso de la Unión es plural, las distintas corrientes de pensamiento permiten enriquecer el debate, pero al mismo tiempo en la práctica se presentan constantes desacuerdos que requieren tiempo para alcanzar consensos, este otro elemento obliga a repensar en la constancia y permanencia que deben tener los trabajos legislativos.

Esa es precisamente la intención de la propuesta legislativa que se plantea para que seamos un Poder Legislativo cercano, moderno, eficaz y responsable y con ello estrechar la relación con el ciudadano. Todos y cada uno de los órganos de las Cámaras tendrán que acatar la nueva dinámica funcional orientada a elevar la calidad para llegar a los resultados deseados mandando así un mensaje con imagen renovada que imponga respeto y autoridad.

Los grandes problemas nacionales así lo reclaman; mayor vinculación con la sociedad civil, un legislativo incluyente que escuche las distintas voces sin emitir prejuicios sobre las distintas formas de pensamiento.

En ese sentido la sociedad exige periodos de trabajo más amplios que los actuales, para dar pleno cumplimiento al mandato de la ciudadanía, superando los desacuerdos que se suscitan entre las fuerzas políticas con representación en esta Soberanía. Los debates son producto natural de las democracias modernas, lo que sugiere irremediamente tiempo para su maduración y superación. Esas condiciones solo se logran mediante la persistencia y constancia de las labores parlamentarias.

Para mayor abundamiento del tema expuesto, basta revisar lo que sucede en otras latitudes para conocer la experiencia que aportan los parlamentos de otras naciones y percatarnos de que en su función demuestran eficacia, producto del constante desarrollo merced a los periodos largos de sesiones deliberativas que efectúan. El cuadro que a continuación se presenta nos permite contemplar, mediante un comparativo, que la propuesta legislativa es viable y que no sólo se trata de una ocurrencia o capricho:

Derecho comparado internacional sobre la duración de los periodos legislativos

| | | | |
|---|--|--|--|
| <p>Argentina De acuerdo al artículo 63 de la Constitución Nacional de la República de Argentina, tanto la Cámara de Diputados como el Senado "se reunirán por sí mismas en sesiones ordinarias todos los años desde <u>el primero de marzo hasta el treinta de noviembre</u>", es decir, las sesiones ordinarias tendrán una duración de 9 meses continuos. Asimismo, sus trabajos ordinarios inician y concluyen simultáneamente (artículo 65).</p> | <p>Brasil El Congreso Nacional se reunirá anualmente, en la Capital Federal, en dos periodos de sesiones legislativas ordinarias: <u>el primero, del 15 de febrero al 30 de junio, y el segundo, del 1º de agosto al 15 de diciembre</u>. Además, en caso de que alguna de las fechas mencionadas para el inicio de las sesiones del Congreso caigan en día sábado, domingo o feriado, serán diferidas para el siguiente primer día útil (artículo 57 de la Constitución Federal)</p> | <p>Chile La Constitución Política de la República de Chile, en su artículo 51, establece que el período de sesiones ordinarias del Congreso I iniciará el 21 de mayo de cada año y las cerrará el 18 de septiembre.</p> | <p>Colombia De acuerdo con la Constitución Política de Colombia (artículo 138), el "Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones <u>comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio</u>"</p> |
| <p>España Las Cámaras de las Cortes Generales se reunirán anualmente en dos periodos ordinarios de sesiones: <u>el primero, de septiembre a diciembre</u>, y el segundo <u>de febrero a junio</u> (artículo 73 constitucional).</p> | <p>Francia El Parlamento se reunirá de pleno derecho para celebrar un periodo de sesiones ordinarias, mismo que comenzará <u>el primer día laborable de octubre y concluirá el último día laborable de junio</u>. (Artículo 28 constitucional).</p> | <p>Portugal De acuerdo al artículo 177 de la Constitución da comienzo el periodo de sesiones entre <u>el 15 de octubre al 15 de junio</u>, sin perjuicio de las suspensiones que la Asamblea pueda decidir por mayoría de dos tercios de los Diputados presentes.</p> | <p>Costa Rica.- La constitución establece que la Asamblea Legislativa se reunirá cada año <u>el día primero de mayo, aun cuando no haya sido convocada, y sus sesiones ordinarias durarán seis meses</u>, divididas en dos periodos: del primero de mayo al treinta y uno de julio, y del primero de setiembre al treinta de noviembre. (Art. 116).</p> |
| <p>Paraguay. Ambas Cámaras del Congreso se reunirán anualmente en sesiones ordinarias, <u>desde el primero de julio de cada año hasta el 30 de junio siguiente</u> con un período de receso desde el veinte y uno de diciembre al primero de marzo, fecha ésta en la que rendirá su informe el Presidente de la República. (Artículo 184).</p> | | | |

| | | | | |
|---|---|--|---|---|
| <p>Michoacán</p> <p>Artículo 31.- <u>El Congreso sesionará por años legislativos, comprendidos del quince de enero al día catorce de enero del año próximo.</u> En los meses de septiembre a diciembre, se ocupará de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos del año fiscal siguiente, decretando las contribuciones necesarias para cubrirlo.</p> | <p>Puebla</p> <p>ARTICULO 50.- El Congreso tendrá cada año tres periodos de sesiones, en la forma siguiente: I.- <u>El primero comenzará el día quince de enero, terminará el quince de marzo y se ocupará de estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten y resolver los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.</u> II.- <u>El segundo comenzará el día primero de junio, terminará el treinta y uno de julio</u> y además de conocer de los asuntos mencionados en la fracción anterior, se examinará, revisará, calificará y, en su caso aprobará la cuenta de la Hacienda Pública Estatal correspondiente al año inmediato anterior que le será presentada por el Ejecutivo, antes del inicio de este periodo, ... III. <u>El tercero comenzará el día quince de</u></p> | <p>Tamaulipas</p> <p>ARTICULO 44.- El Congreso tendrá <u>dos periodos ordinarios de sesiones</u> cada año legislativo: el <u>primero, improrrogable, iniciará el primero de octubre, durando el tiempo necesario para tratar todos los asuntos de su competencia, sin que pueda extenderse más allá del día quince de diciembre;</u> el <u>segundo</u> dará principio <u>el quince de enero y terminará el treinta de junio.</u> En fecha de la segunda quincena de septiembre de cada año, que determine el Pleno o la Diputación Permanente, en su caso, celebrará sesión extraordinaria para el único objeto de recibir el informe del Gobernador del Estado sobre el estado que guarda la administración pública a su cargo, conforme a lo previsto por esta Constitución.</p> | <p>Baja california</p> <p>ARTÍCULO 22.- El Congreso del Estado <u>tendrá cada año tres periodos de Sesiones ordinarias, el Primer Periodo inicia a partir del primero de octubre al último día de enero</u> de cada año, <u>el Segundo Periodo comprende del primero de febrero al último día de mayo</u> de cada año, y <u>el Tercer Periodo será a partir del primero de junio al último día de septiembre</u> de cada año.</p> | <p>Campeche</p> <p>ARTÍCULO 41.- El Congreso tendrá dos periodos ordinarios de sesiones; el primero comenzará el día <u>1º de Octubre y concluirá el día 20 de Diciembre;</u> el <u>segundo se iniciará el día 1º de abril y concluirá el día 30 de Junio.</u> Ambos periodos podrán prorrogarse hasta por quince días cada uno.</p> |
|---|---|--|---|---|

| | | | | |
|---|--|---|---|---|
| | <p><u>octubre y terminará el quince de diciembre.</u> lo quito porque es mucho y no tiene que ver con la iniciativa</p> | | | |
| <p>Durango</p> <p>Artículo 76.- El Congreso del Estado a través de la Legislatura que corresponda se instalará <u>a partir del primero de septiembre del año de la elección para celebrar sesiones ordinarias de manera permanente.</u> Podrá instalarse y sesionar con la concurrencia de la mayoría de los diputados que lo integran. Las sesiones serán públicas, con excepción de los casos señalados por la ley.</p> <p>Antigua Constitución Política del Estado (abrogada).</p> <p>Artículo 39.- El Congreso iniciara sus sesiones, <u>el 1. De septiembre posterior a la elección, sesionara ordinariamente del 1. De</u></p> | <p>Guanajuato</p> <p>ARTÍCULO 51 El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos ordinarios de sesiones, <u>el primero iniciará el 25 de septiembre y concluirá a más tardar el 31 de diciembre, y el segundo comenzará el 15 de febrero y concluirá a más tardar el 30 de junio.</u></p> | <p>Hidalgo</p> <p>Artículo 38.- El Congreso tendrá durante <u>el año, dos periodos ordinarios de sesiones,</u> como sigue: El primero se iniciará el cinco de septiembre y concluirá a más tardar el último de diciembre. El segundo comenzará el primer día de marzo y terminará a más tardar el último de julio. Los periodos no podrán prorrogarse más allá de la fecha de su terminación.</p> <p><u>Este artículo antes de la modificación prescribía que:</u></p> <p>Artículo 38.- el congreso tendrá durante el año, dos periodos ordinarios de sesiones, como sigue: <u>El primero se iniciará el primer día de abril y concluirá</u></p> | <p>Ciudad de México</p> <p>ARTICULO 39.- La Asamblea se reunirá <u>a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año, y a partir del 15 de marzo de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año.</u></p> | <p>Aguas Calientes</p> <p>Artículo 24.- El Congreso del Estado tendrá en el año <u>dos periodos ordinarios de sesiones:</u> el primero comenzará <u>el 15 de septiembre y terminará el 31 de diciembre,</u> (y el segundo comprenderá <u>del 1° de marzo al 30 de junio.</u></p> |

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| <p><u>septiembre al 15 de diciembre y del 15 de marzo al 15 de junio</u> de cada año, no pudiendo instalarse ni ejercer sus funciones sin la concurrencia de la mayoría de los diputados integrantes.</p> | | <p><u>el último de junio. El segundo, comenzará el primero de octubre y termina el treinta y uno de diciembre.</u> Los períodos no podrán prorrogarse más allá de la fecha de su terminación.</p> | | |
| <p>Oaxaca Artículo 42.- La Legislatura tendrá <u>periodos ordinarios de sesiones dos veces al año</u>; el primer periodo de sesiones dará principio <u>el día quince de noviembre y concluirá el quince de abril</u>, y el segundo periodo, dará principio <u>el primero de julio y concluirá el treinta de septiembre</u>. Se reunirá, además, en periodos extraordinarios siempre que sea convocada por la Diputación Permanente o por el Ejecutivo; pero si éste hiciera la convocatoria, no se efectuará antes de diez días de la fecha de la publicación de aquella.</p> | <p>Veracruz Artículo 25. El Congreso se reunirá a partir del <u>5 de noviembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, el cual concluirá el día último del mes de enero del año siguiente; y a partir del 2 de mayo de cada año</u>, para celebrar un segundo periodo de sesiones <u>que terminará, el día último del mes de julio</u>.</p> | <p>Tabasco Artículo 23.- El Congreso del Estado tendrá <u>dos periodos ordinarios de sesiones al año</u>: el primero, del <u>cinco de septiembre al quince de diciembre</u>; y el segundo, del <u>uno de febrero al quince de mayo</u>, excepto cuando el Gobernador del Estado inicie su mandato en la fecha prevista en el artículo 45, primer párrafo, de esta Constitución, en cuyo caso el primer periodo ordinario podrá extenderse hasta el 31 de diciembre, previo acuerdo de la mayoría de los integrantes del Congreso.</p> | <p>Zacatecas Artículo 57.- La Legislatura del Estado se instalará el siete de septiembre del año de su elección y tendrá durante cada año de ejercicio <u>dos Periodos Ordinarios de Sesiones</u>. El primero iniciará el <u>ocho de septiembre y concluirá el quince de diciembre</u> pudiéndose prorrogar hasta el día treinta del mismo mes; el segundo comenzará el <u>primero de marzo y terminará el treinta de junio</u>.</p> | <p>Jalisco Art. 25. El Congreso sesionará por lo menos <u>cuatro veces al mes durante los periodos comprendidos del 1.º de febrero al 31 de marzo y del 1.º de octubre al 31 de diciembre de cada año</u>, fuera de los cuales sesionará al menos una vez al mes.</p> |

Como se alcanza apreciar del cuadro precedente;

- a) Llama la atención el caso particular de Paraguay cuyo Congreso desarrolla una actividad parlamentaria que rebasa los nueve meses;
- b) 5 países sesionan durante nueve meses como son: Portugal, España, Francia, Argentina y Brasil;

- c) Colombia sesiona durante 8 meses;
- d) La duración total de los periodos de sesiones de Costa Rica es de 6 meses;
- e) Los países que sesionan menos son México y Chile con 6 y medio y 4 meses respectivamente.

En cuanto al escenario local el cuadro que se presenta a continuación nos ayuda a generar más criterios en la materia:

Situación de los Congresos locales:

En la investigación en los Congresos Locales se descubrió lo siguiente:

1. Como se puede apreciar el Congreso de Michoacán sesiona todo el año, es decir del 15 de enero del año al 14 de enero del año próximo, según se desprende del artículo 31 de la Constitución del Estado;
2. Se observa y es digno de destacar que el Congreso del Estado de Baja California sesiona todo el año, dividiendo esa temporalidad en tres periodos de sesiones;
3. Por su parte el Congreso de Campeche sesiona dos veces por año que en conjunto suman 5 meses 20 días, con la posibilidad de prórroga por 15 días en cada uno de los periodos. Es decir eventualmente puede sesionar 6 meses 20 días.
4. Digno de reconocimiento es dable al Congreso de Durango , pues con la publicación el día diecinueve del mes de Agosto del año (2013) dos mil trece de su Nueva Constitución Política, se estableció en su artículo 76 que la apertura de sesiones será el 1° de septiembre de cada año y que además se sesionará de manera permanente . El cambio es notorio pues la antigua Constitución del Estado en su artículo 39 prescribía que “El Congreso iniciara sus sesiones, el 1° de septiembre posterior a la elección, sesionara ordinariamente del 1° de septiembre al 15 de diciembre y del 15 de marzo al 15 de junio de cada año”, es decir sus trabajos legislativos en conjunto sumaban 6 meses, por lo tanto es notable el cambio de modelo.
5. El Congreso del estado de Hidalgo sesiona dos veces por año, que en conjunto suman 9 meses de trabajos legislativos. Es oportuno señalar que este artículo fue motivo de reforma,¹² pues antes de la modificación de mérito establecía que habría dos periodos de sesiones “El primero se iniciará el primer día de abril y concluirá el último de junio. El segundo, comenzará el primero de octubre y termina el treinta y uno de diciembre”, en conjunto suman seis meses de sesiones, con la reforma se amplían los periodos de sesiones de 6 a 9 meses pues se adicionan los meses de septiembre, marzo y junio, de cada año.
6. El Congreso de Aguascalientes también sigue la tendencia de ampliar sus periodos de sesiones, pues antes de la reforma al artículo 24 de la Constitución Política del Estado,¹³

establecía un tiempo de sesiones del orden de 4 meses, con la precitada reforma se amplía el periodo de sesiones a 7 meses y quince días;

7. Los Congresos de los Estados de Oaxaca y Tamaulipas sesionan 8 meses al año;

8. Lo Congresos de los Estados de Tabasco y Zacatecas sesionan 7 meses año.

9. Tres Estados sesionan durante 6 meses, estos son: (Puebla, Guanajuato, Veracruz). 10. el Congreso de Jalisco sesiona durante 5 meses al año.

De los dos cuadro expuestos se desprende que en el ámbito internacional Paraguay desarrolla una actividad parlamentaria que rebasa los nueve meses; Portugal, España, Francia, Argentina y Brasil sesionan durante nueve meses; Colombia sesiona durante 8 meses; Costa Rica sesiona 6 meses; y México y Chile son los que menos sesionan con 6 y medio y 4 meses respectivamente.

En tanto en el panorama nacional aparece que los Congresos de los Estados de Baja California, Durango y Michoacán, de conformidad con sus Constituciones Políticas sesionan todo el año, es decir de manera permanente. Para ello modificaron dichos ordenamientos jurídicos para establecer las ampliaciones de sus periodos de sesiones, lo que les hace motivo de reconocimiento. Les siguen en orden descendiente el Congreso de Hidalgo que sesiona 9 meses al año y los Congresos de los Estados de Oaxaca y Tamaulipas cada uno sesiona 8 meses por anualidad, Aguascalientes amplio su periodo de 5 meses a 7 meses 15 días; por su parte los Congresos de los Estados de Tabasco y Zacatecas sesionan 7 meses al año; tres Estados sesionan durante 6 meses, estos son: (Puebla, Guanajuato, Veracruz) y quizá el que aparece con menos tiempo de periodo de sesiones es el Congreso de Jalisco que sesiona durante 5 meses al año.

En este escenario los Congresos de los Estados de Baja California, Durango, Michoacán Hidalgo, Oaxaca y Tamaulipas, presentan periodos legislativos con mayor amplitud que el Congreso de la Unión. En ese sentido si atendemos al número de población y extensión territorial, el Poder Legislativo Federal rebasa con mucho la responsabilidad que pesa sobre sus espaldas, en consecuencia sin demeritar el trabajo de las demarcaciones citadas, el Congreso de la Unión debe ser el ente que debe llevar el ejemplo y no viceversa, en lugar de ocupar los nada decorosos lugares de la parte baja de los Congresos precitados, (situación que se reproduce tanto en el ámbito internacional y por supuesto en el nacional).

Como vemos la ampliación de los periodos de sesiones es inevitable, así lo exige la realidad y lo demanda la sociedad.

La reforma de 2004 fue la última que se aprobó para ampliar los periodos de sesiones legislativas, pues aumentó un mes y medio. Pero el tiempo nos ha dado la razón para poder colegir que resultó insuficiente, pues el rezago histórico que se presenta y que se hereda de una Legislatura a otra, es un obstáculo para presumir que se cumple con esa responsabilidad. Por ello debemos transitar y ampliar los tiempos legislativos de 6 meses y medio, a periodos que duren 8 meses quince días, es decir se suman tres meses de actividades parlamentarias.

La justificación de la presente propuesta legislativa no es menor si atendemos que con ello se lograría abatir con mucho el rezago legislativo; los asuntos se atenderán con mayor detenimiento para tomar determinaciones que abunden la certeza jurídica, cumpliremos con nuestra responsabilidad; y el compromiso adquirido con los electores, la sociedad cambiaría la percepción que tiene del Poder Legislativo, entre otras ventajas.

A manera de conclusiones se vierten las siguientes;

a) Mucho se ha insistido en la necesidad de ampliar las sesiones ordinarias, las voces de la sociedad, de académicos y de este seno legislativo así lo indican, pues la mayoría de ellas giran en torno a un incremento de los períodos de sesiones ordinarias, desde las que proponen un aumento de hasta 10 meses.¹⁴

b) Las iniciativas presentadas al respecto en esta Soberanía, por las distintas bancadas parlamentarias en Legislaturas precedentes, así lo han argumentado para que haya un mayor lapso de la labor legislativa;

c) Hay quien ha planteado estatuir hasta un tercer período de sesiones, que tenga una temporalidad de dos meses. Los argumentos que se esgrimen son variados para alcanzar una ampliación en los períodos de sesiones ordinarias del Congreso Federal, pero uno de los más relevantes y contundentes o que recibe mayor peso es aquel que sustenta abatir el rezago legislativo.

d) El repaso que se expuso de la situación que guardan algunos de los Congresos Internacionales como nacionales, deben orientar nuestro criterio con la idea de mantener presente los periodos que aplican para sacar adelante sus tareas y responsabilidades;

e) No se omite puntualizar que si alargamos los tiempos legislativos propiciaría atender con mayor detenimiento la carga de trabajo, pero al mismo tiempo se analizarían con objetividad, desde las comisiones legislativas, las iniciativas, minutas, puntos de acuerdo o cualquier otro asunto natural de nuestra labor. Pues sólo basta reflexionar que el esquema que presentan los actuales periodos de sesiones ordinarias limitan al Congreso Federal y que eso se refleja y repercute necesariamente en la improductividad, insuficiencia y en una nula capacidad para enfrentar nuestra obligaciones y responsabilidades.

f) El trabajo que desarrollamos, en ambas Cámaras, las y los legisladores que integramos la LXIII Legislatura es trascendental, atento a las democracias modernas, sobre todo si consideramos que es cardinal considerar al legislativo como un contrapeso natural del Poder Ejecutivo, mismo que mantiene actividad prácticamente todo el año, mientras tanto, el legislativo federal sólo desarrolla trabajos ordinarios –en Pleno– durante seis meses y medio, o bien, siete meses, cada seis años cuando ocurre la transmisión del Ejecutivo Federal, por ultimo;

Nueva Alianza sostiene que la ampliación del tiempo disponible por el Congreso para realizar sesiones ordinarias, es un hecho impostergradable, ese es el objeto de esta iniciativa que nos permitimos someter a la consideración de este Recinto Legislativo, porque estamos

convencidos y sostenemos que en la actualidad el Congreso, no dispone del tiempo necesario para tratar y resolver, en sesiones ordinarias, los asuntos de su competencia.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de Diputada (o) Federal integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; con fundamento en los artículos 71.II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6.1.I, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía Iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforman los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos artículos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforman los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1 de agosto de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

...

...

Artículo 66. Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de junio del mismo año.

...

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 2 numeral 2; 4 numerales 1 y 2; 6 numeral 1; 7 numeral 1; 14 numeral 2; 16 numeral 2 y 17 numeral 6, todos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, quedar como sigue:

Artículo 2.

1. ...

2. El ejercicio de las funciones de los diputados y los senadores durante tres años constituye una Legislatura. El año legislativo se computará del 1 de agosto al 31 de julio siguiente

Artículo 4o.

1. De conformidad con los artículos 65 y 66 de la Constitución, el Congreso se reunirá a partir del 1o. de agosto de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

2. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar los asuntos de su competencia. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el quince de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 constitucional, caso en el cual las sesiones podrán extenderse hasta el treinta y uno de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del treinta de junio del mismo año.

3. ...

4. ...

Artículo 6o.

1. El 1º de agosto , a las 17:00 horas y el 1o. de febrero, a las 11:00 horas, de cada año, el Congreso se reunirá en sesión conjunta en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados para inaugurar sus periodos de sesiones ordinarias.

2....

Artículo 7o.

1. El primero de agosto , de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.

Artículo 14.

1.

a) a d)

2. Los diputados electos con motivo de los comicios federales ordinarios para la renovación de la Cámara que hayan recibido su constancia de mayoría y validez, así como los diputados electos que figuren en la constancia de asignación proporcional expedida a los partidos políticos de conformidad con lo previsto en la ley de la materia, se reunirán en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados el día 29 de julio de ese año, a las 11 horas, con el objeto de celebrar la sesión constitutiva de la Cámara que iniciará sus funciones el día 1º de agosto.

Artículo 16.

1. ...

2. Enseguida, citará para la sesión de Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo, que deberá celebrarse a las 17:00 horas del 1º de agosto del año que corresponda.

Artículo 17.

1. a 5.

6. En el caso de que a las 12:00 horas del día 31 de julio del año de inicio de la Legislatura no se hubiere electo a la Mesa Directiva conforme a lo dispuesto en los párrafos que anteceden, la Mesa de Decanos ejercerá las atribuciones y facultades que la ley otorga a aquélla y a sus integrantes, según corresponda, y su Presidente citará a la sesión de instalación de Congreso. La Mesa de Decanos no podrá ejercer dichas atribuciones más allá del 5 de agosto.

Transitorio

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

Notas

1 ADN Político.com agosto 2012. De conformidad con una encuesta realizada por la Agencia Gabinete de Comunicación Estratégica

2 INFORMADOR. MX 10 de enero de 2015. El informe incluye los resultados de 107 países y la participación de más de 114 mil personas. Puede hacerse la consulta correspondiente en el portal anticorrupción del Gobierno de la República y en el sitio web www.anticorrupción.gob.mx.

3 Periódico La Jornada, edición del lunes 25 de enero de 2016. Pág. 14.

4 Daniela Ávila Ruiz. Periódico El Sol de México, fecha 5 enero de 2016.

5 Diario Oficial de la Federación del 3 de septiembre de 1993.

6 Semblanza del tiempo de trabajo de los periodos legislativos desde 1917, 1 de septiembre al 31 de diciembre (4 meses). • 1986, 1 de noviembre al 31 de diciembre y del 15 de abril al 15 de julio (5 meses). • 1993, 1 de septiembre al 15 de diciembre y del 15 de marzo al 30 de abril (5 meses).

7 Diario Oficial de la Federación del 2 de agosto de 2004.

8 Publicada el 10 de febrero de 2014, en el Diario Oficial de la Federación.

9 Artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

10 Artículo 67, ibídem.

11 Op .cit.

12 N. de E. Artículo transitorio para el artículo 38. P.O. 11 De agosto de 2003. Único. Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo. P.O. 19 de abril de 2004. Primero. Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

13 Decreto 69 (reforma 28/08/2014) (reformado, p.o. 17 de marzo de 2003)

14 Para Miguel Carbonell “la duración del período ordinario de sesiones debería ser de entre 9 y 10 meses”. La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, serie Estudios Jurídicos, núm. 34, p. 110. 82

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de febrero de 2016.

Diputado Luis Alfredo Valles Mendoza (rúbrica)

Que reforma los artículos 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Verónica Delgadillo García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita diputada Verónica Delgadillo García, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo establecido 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 honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un sexto párrafo al artículo 4o. así como una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo el reconocimiento del derecho a la movilidad como derecho humano y la facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

Debemos de entender que “...la libertad no es, entonces únicamente una libertad ‘de’, sino además una libertad ‘para’; no sólo la libertad de impedimentos, obstáculos, intrusiones, violaciones, interferencias u obstrucciones, sino también la libertad real y efectiva que coloca al ser humano en disponibilidad para elegir, optar, acceder al disfrute pleno de sus derechos; de todos sus derechos”¹ .

Primero. Un derecho fundamental que se encuentre equivocadamente regulado puede terminar por convertirse en un instrumento para el ejercicio de un gobierno autoritario. En ningún momento el derecho a la movilidad deberá ser pervertido para acotar algún otro derecho.

El derecho a la movilidad no debe ser visto como un derecho que atente contra otras libertades o derechos humanos; sino que debe ser considerado como un derecho progresivo, que mejore y facilite el goce al derecho a la educación, salud, a un medio ambiente sano, y al trabajo.

El derecho a la movilidad cuenta con la característica de ser un derecho integral, que vincula y complementa los demás derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución y en los Tratados Internacionales que México ha firmado y ratificado.

Por lo que la presente iniciativa propone establecer el derecho a la movilidad como derecho humano, colocándolo dentro del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en un sexto párrafo, el cual, entre otras problemáticas, debe atender el complicado desarrollo urbano que padecen las ciudades mexicanas.

La inmensa mayoría de las ciudades en el país carecen de un modelo integral exitoso de movilidad: realizar un traslado de un punto a otro de manera eficiente, cómoda y segura se

vuelve cada vez más inalcanzable, incluso se podría decir que ha sido regresivo, incrementando los tiempos y hechos de tránsito durante los trayectos al interior la ciudad.

En este sentido, “México se encuentra entre los 10 países donde ocurre el mayor número de muertes por accidentes de tránsito. Alrededor de 16 mil decesos al año, según las estadísticas oficiales, pero el Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes (Conapra) estima que, debido al subregistro de información, la cifra asciende, en realidad, a unas 24 mil muertes”².

Con las actuales condiciones de desarrollo que tienen las ciudades y zonas metropolitanas en el país, incluidas la expansión territorial y la concentración de empleos en zonas con baja densidad poblacional, padecemos una tendencia a la alza en el tiempo que le dedica una persona a sus traslados, teniendo como ejemplo a la Ciudad de México donde se tiene registrado un promedio de 3.5 horas por día³, afectando directamente la calidad de vida de cualquiera que sufra esta situación.

De la misma manera, los resultados de la Encuesta de Global de Sufrimiento en el Transporte (Global Commuter Pain Survey, por su denominación en inglés)⁴ publicados en 2011 por la consultora internacional IBM, concluyen que la Ciudad de México ocupa el primer lugar entre 20 urbes a nivel mundial con el mayor deterioro de las dinámicas sociales derivado de la congestión vehicular.

Segundo. En México el derecho a la libertad de tránsito se encuentra constitucionalmente establecido en el artículo 11, el cual señala que toda “...persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes”.

Un precepto similar puede ser encontrado a nivel internacional en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 12 numeral 1, el cual establece 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...”.

En este punto, es de suma importancia no confundir el derecho a la movilidad con el ya establecido derecho a la libertad de tránsito, ya que debe ser visto en torno al desarrollo de la “movilidad urbana”, incluye los fenómenos interurbanos y suburbanos, y que tiene que cubrir la necesidad básica de todos los ciudadanos como un colectivo.

Tercero. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 1o., que todas las personas gozarán de aquellos derechos humanos que sean reconocidos por la Constitución y por los Tratados Internacionales donde México sea parte, “...así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse...”

“...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...”⁵.

De igual forma, toda persona tiene derecho a recibir educación, así como a la protección de la salud, a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, así como para desempeñarse laboralmente con libertad siempre su oficio o profesión sea lícita. Derechos que deben de ser garantizados y ser incluidos en las políticas públicas del Estado, como se establece constitucionalmente a nivel federal:

Artículo 3o. primer párrafo “...todo individuo tiene derecho a recibir educación...”

Artículo 4o. cuarto párrafo “toda persona tiene derecho a la protección de la salud...”

Artículo 4o. quinto párrafo, “...toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar...”

Artículo 4o., noveno párrafo “...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.”

Artículo 5o., primer párrafo, “...ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos...”

Cuarto. En la Declaración Universal de los Derechos Emergentes podemos encontrar en su artículo 7.8 que “...toda persona tiene derecho a un tráfico ordenado y respetuoso con el medio ambiente y a moverse con facilidad por la ciudad metropolitana. Toda persona discapacitada tiene derecho a que se facilite su movilidad y a la supresión de todas las barreras arquitectónicas.”⁶

Se hace énfasis de nuevo en que el derecho a la movilidad no debe ser confundido con el derecho al libre tránsito, sino que debe ser concebido como un derecho que vincula y complementa a otros derechos humanos.

Quinto. En el Informe Especial sobre el Derecho a la Movilidad en el Distrito Federal, se define al derecho a la movilidad como “...el derecho de toda persona y de la colectividad a disponer de un sistema integral de movilidad de calidad y aceptable, suficiente y accesible que, en condiciones de igualdad y sostenibilidad, permita el efectivo desplazamiento de todas las personas en un territorio para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo.”⁷

Elementos que conforman el derecho a la movilidad a nivel internacional:

“Reconocimiento explícito del derecho a la movilidad: Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, artículo XIII.1. Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, párrafo 3.2. Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, artículo 7.8.

Disponibilidad: Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, artículo XIII.1. Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, párrafo 3.3.

Accesibilidad: Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, artículo XIII.1. Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, artículo 7.8. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículos 4o., 9o. y 20. Observaciones generales del Comité DESC8 , número 5 y 6. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 14.

Calidad y aceptabilidad: Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, artículo XIII.1. Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, artículo 7.8. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, artículo 4o. Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, artículos 2.1 y 10. Programa 21.”⁹

Sexto. La Gestión de la Demanda del Transporte¹⁰ debe ser aplicada en las ciudades que tengan una inadecuada planificación urbana y donde persistan políticas regresivas de transporte, con el objetivo de reducir el tránsito de vehículos automotores.

El Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo define a la Gestión de la Demanda como “...el conjunto de estrategias encaminadas a cambiar el comportamiento de viaje de las personas (cómo, cuándo, desde o hacia dónde viaja la gente) con el fin de aumentar la eficiencia de los sistemas del transporte y lograr objetivos específicos de política pública encaminados al desarrollo sostenible. Las estrategias de gestión de la movilidad priorizan el movimiento de personas y bienes por encima de vehículos, es decir, a modos eficientes de transporte, como caminar, usar la bicicleta, transporte público, trabajar desde casa, compartir el automóvil, etcétera”¹¹

Séptimo. Existen cuatro diferentes causas que han propiciado el incremento de vehículos motorizados en las ciudades.¹² Primero, el alto subsidio al combustible, a pesar de estar comprobado que los subsidios a la gasolina son uno de los subsidios más regresivos¹³ ya que solo llegan a beneficiar al porcentaje más rico de la población. Segundo, aquellos aranceles y otros incentivos económicos y financieros, en los que por medio de descuentos y rebajas a impuestos como la eliminación de la tenencia. Tercero, una amplia oferta de estacionamientos, dado que representa una política centrada únicamente en la creación de espacios pensados para los vehículos motorizados. Cuarto y último, el desarrollo y ampliación de infraestructura vial, donde constantemente las vías públicas están diseñadas exclusivamente para garantizar el uso de vehículos motorizados.

Octavo. La zona metropolitana de Guadalajara, ZMG, que es el área con mayor concentración demográfica en el Estado de Jalisco y una de las principales a nivel nacional, cuenta con una población estimada de cuatro millones quinientos mil habitantes, es decir una densidad poblacional de mil seiscientas personas por kilómetro cuadrado¹⁴ . Ahora bien, si tomamos en cuenta las estimaciones que realiza el Banco Mundial en su apartado de indicadores, sobre el número de vehículos que hay por cada mil habitantes, podemos encontrar que México se encuentra a la alza con doscientos setenta y ocho vehículos motorizados.

Particularmente, el municipio de Guadalajara cuenta con un registro de doscientos ochenta y dos vehículos motorizados por cada mil habitantes¹⁵ , por lo que en la zona

metropolitana estaríamos hablando que por cada kilómetro cuadrado en donde existe una densidad poblacional de mil seiscientas personas hay cerca de cuatrocientos cincuenta y dos vehículos motorizados.

Esta información debe generar una pregunta obligada: ¿en verdad es necesario enfocar la inmensa mayoría de recursos e infraestructura vial (calles, pasos a desnivel, nodos viales, estacionamientos) para incentivar el tránsito de los automóviles?

Independientemente de las condiciones particulares de cada zona metropolitana en el país, en gran medida todas comparten los mismos síntomas de una movilidad urbana deficiente:

“Congestión vial producto de la dispersión y del protagonismo otorgado al transporte motorizado privado (el automóvil es el medio de transporte con mayor crecimiento, ocupa más espacio y traslada a menos personas).

Deficiencia y baja calidad del transporte público, lo que inhibe su posicionamiento como una alternativa para la movilidad; es la flota con menor crecimiento, innovación tecnológica y sistemas de administración y operación.

Costos crecientes para las personas, los gobiernos y el ambiente, que afectan la competitividad y disminuyen la calidad de vida en las ciudades.”¹⁶

En la zona metropolitana del Valle de México 29 por ciento del total de los viajes se llevan a cabo en automóvil privado, el 60 por ciento en transporte público de baja capacidad, el 8 por ciento en transporte público masivo, y el restante llevan a cabo en la modalidad de bicicleta y motocicleta.¹⁷

En la zona metropolitana de Monterrey presenta la particularidad de dividirse en mitad el total de los viajes motorizados en la zona, entre autos privados y el transporte público.¹⁸

Noveno. El 30 de abril de 2014 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó el dictamen con proyecto de decreto por el cual se expide la Ley de Movilidad para el D.F. A partir del artículo 5o. de dicha legislación se establece que “la movilidad es el derecho de toda persona y de la colectividad a realizar el efectivo desplazamiento de individuos y bienes para acceder mediante los diferentes modos de transporte reconocidos en la Ley, a un sistema de Movilidad que se ajusta a la jerarquía y principios que se establecen en este ordenamiento, para satisfacer sus necesidades y pleno desarrollo. En todo caso el objeto de la Movilidad será la persona”.¹⁹

De forma similar, la Ley de Movilidad y Transporte del Estado Jalisco que entró en vigor el 11 de agosto del 2013, podemos encontrar que en su artículo 6° primer párrafo se establece que “el ordenamiento y regulación de la movilidad y transporte tiene como principal finalidad la satisfacción de las necesidades sociales, garantizando la integridad y el respeto a la persona, a su movilidad, a sus bienes, a los del Estado y municipios, así como al medio ambiente y al patrimonio cultural del Estado”.

Incluso en la propia Ley de Movilidad y Transporte de Jalisco en el artículo 2o., fracción I, se enuncian los principios rectores de la movilidad:

- a) La accesibilidad, como el derecho de las personas a desplazarse por la vía pública sin obstáculos y con seguridad, independientemente de su condición;
- b) El respeto al medio ambiente a partir de políticas públicas que incentiven el cambio del uso del transporte particular y combustión interna, por aquellos de carácter colectivo y tecnología sustentable, o de propulsión distinta a aquellos que generan emisión de gases a la atmósfera;
- c) El desarrollo económico, a partir del ordenamiento de las vías públicas de comunicación a fin de minimizar los costos y tiempos de traslado de personas y mercancías;
- d) La perspectiva de género, a partir de políticas públicas, que garanticen la seguridad e integridad física, sexual y la vida, de quienes utilicen el servicio del transporte público; y
- e) La participación ciudadana, que permita involucrar a los habitantes en el diseño y distribución de las vías públicas de tal manera que puedan convivir armónicamente los distintos usuarios de la movilidad sustentable;

En alusión a la legislación antes citada, en el artículo 6o., tercer párrafo, se enumeran las medidas esenciales para lograr una movilidad efectiva:

- “I. La defensa y protección de los derechos de los peatones, personas con discapacidad, mujeres embarazadas, adultos mayores, ciclistas y usuarios del servicio público de transporte y del resto de los individuos que utilicen las vías públicas;
- II. La determinación de los derechos, obligaciones y responsabilidades de los peatones, ciclistas, conductores, operadores, concesionarios, subrogatarios y permisionarios del servicio público de transporte en sus diferentes modalidades, así como de los conductores de vehículos motorizados en general;
- III. La implementación de medidas de prevención y seguridad vial de observancia obligatoria y el mejoramiento de la seguridad vial en infraestructura y a través de su vigilancia;
- IV. La promoción del uso ordenado y racional del automóvil;
- V. La prestación del servicio público de transporte en forma higiénica, ordenada, regular, continua, segura y acorde a las necesidades de la población; atendiendo el interés social y el orden público;
- VI. El mejoramiento de las vías públicas y de los medios de transporte;

VII. La protección, ampliación y promoción de vías y rutas para el desarrollo de vehículos de propulsión humana y tracción animal, de actividades turísticas, deportivas y de esparcimiento; y

VIII. La aplicación al tránsito y transporte de criterios y normas ecológicas.”

Décimo. El derecho a la movilidad como se mencionó anteriormente debe ser visto como un derecho incluyente de otros derechos humanos, convirtiéndose en un elemento fundamental que determinará gran parte de la dignidad humana rumbo a un desarrollo verdaderamente tangible.

Para alcanzar esto, se propone que toda persona tenga derecho a la movilidad bajo un sistema integral de movilidad de calidad y aceptable, suficiente y accesible que, en condiciones de igualdad y sostenibilidad, le permita su efectivo desplazamiento para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo.²⁰

Para efecto de garantizar y salvaguardar este derecho humano, resulta imprescindible facultar al Congreso de la Unión para legislar no sólo en materia de movilidad sino también en aquellos temas relacionados con la seguridad vial en las ciudades mexicanas. Lo anterior, dado que actualmente carecemos de una legislación nacional que establezca un proyecto de país para erradicar los hechos de tránsito, así como una base mínima con criterios sociales, económicos y técnicos que permitan garantizar el derecho humano a la movilidad. Considerando que es fundamental la responsabilidad del Estado para garantizar el respeto a este derecho, siendo esencial diseñar y ejecutar constantemente políticas públicas dirigidas a un desarrollo urbano apegado a los principios del derecho a la movilidad.

Por lo expuesto, se somete a la consideración de ésta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona al artículo 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un sexto párrafo al artículo 4o.; y una fracción XXIX-X al artículo 73; ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

...

...

...

Toda persona tiene derecho a la movilidad. El Estado debe garantizar este derecho bajo un sistema integral de calidad, aceptable, suficiente y accesible que, en condiciones de igualdad y sostenibilidad, permita un efectivo desplazamiento para la satisfacción de las necesidades y pleno desarrollo de toda persona.

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-W. ...

XXIX-X. Para expedir las leyes generales en materia de movilidad y seguridad vial, en los términos que establece esta Constitución.

XXX. ...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión expedirá la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial en un plazo no mayor a un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. Las legislaturas de las entidades federativas, adecuarán la legislación correspondiente conforme a lo dispuesto en el presente Decreto y a la Ley General que apruebe el Congreso de la Unión en un plazo no mayor a 120 días a partir de la entrada en vigor de dicha Ley General.

Cuarto. Se deroga toda aquella disposición que contravenga el presente decreto.

Notas

- 1 Germán J. Bidart Campos, La Constitución Económica, Fundap 2003, página 49.
- 2 México, entre los 10 países con mayor número de muertos por accidentes de tránsito, periódico La Jornada, Ángeles Cruz Martínez, 25 de marzo 2013, p.41 www.jornada.unam.mx
- 3 Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-1015, ONU-Hábitat Oficina de Coordinación Nacional de Programa en México, pág. 20 www.onuhabitat.org
- 4 Encuesta Global de Sufrimiento en el Transporte, IBM, 2011. <http://www-03.ibm.com/press/us/en/pressrelease/35359.wss>
- 5 Artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. www.diputados.gob.mx consultado 6 de marzo del 2015.
- 6 Institut de Drets Humans de Catalunya, www.idhc.org consultado 8-05-2015
- 7 Informe Especial Sobre el Derecho a la Movilidad en el Distrito Federal 2011- 2012, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Página 23.
- 8 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU
- 9 El reconocimiento de los diferentes elementos que conforman el derecho a la movilidad pueden ser encontrados en distintos instrumentos internacionales, la información presentada corresponde al Cuadro 7 que se elaboró en el Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-1015, ONU-Hábitat, Oficina de Coordinación Nacional de Programa en México, página 58 www.onuhabitat.org
- 10 La gestión de la demanda tiene como principal objetivo tratar de solucionar los crecientes problemas de la congestión y los asociados a ella, pero no a través de una mayor oferta vial, sino a través de la administración eficiente de los viajes, así como la de los modos de transporte disponibles en la ciudad. La gestión de la demanda como política de transporte urbano sostenible, Guía Práctica Estacionamiento y Políticas de Reducción de Congestión en América Latina, pag 16 año 2013, Banco Interamericano de Desarrollo, Espacio, Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo.
- 11 Medina, ITDP México, y otros. 2012, La gestión de la demanda como política de transporte urbano sostenible, Guía Práctica Estacionamiento y Políticas de Reducción de Congestión en América Latina, página 16, año 2013, Banco Interamericano de Desarrollo, Espacio, Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo.
- 12 Guía Práctica, Estacionamiento y Políticas de reducción de Congestión en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, página49
- 13 Informe sobre Desarrollo Humano México 2011, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo pag.151

14 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de Población y Vivienda 2010

15 Guía Práctica, Estacionamiento y Políticas de reducción de Congestión en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo página 52.

16 Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-1015, ONU-Hábitat Oficina de Coordinación Nacional de Programa en México, página 30 www.onuhabitat.org

17 *Ibídem.*

18 *Ibídem.*

19 Ley de Movilidad del Distrito Federal, www.aldf.mx artículo 5o. consultado 8-05-2015.

20 La definición al derecho a la movilidad fue retomada del Informe Especial Sobre el Derecho a la Movilidad en el Distrito Federal 2011- 2012, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Página 23.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de febrero de 2016.

Diputada Verónica Delgadillo García (rúbrica)

Que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, diputado a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II; y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Gracias al proceso de democratización que ha vivido nuestro país en las décadas recientes, nuestra Constitución política atiende plenamente los derechos humanos de todas las mexicanas y todos los mexicanos, sin distinción de raza, credo, ideología ni género. Ello es preciso subrayar, es un primer paso excepcional para las comunidades indígenas, motivación de la presente iniciativa, al cual le sigue reconocer y sobre todo incentivar su apropiada participación e inclusión en el desarrollo nacional.

En esta materia, gracias a la armonización legislativa derivada de la Convención de Viena en materia de tratados internacionales, actualmente nuestra Constitución política contempla en su artículo 2 que “la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”; sin embargo, este artículo bien puede ser consolidado con el objetivo de generar las condiciones equitativas necesarias para que todos quienes conformamos esta gran nación pluricultural nos encontremos en condiciones igualitarias que den pie a nuestro desarrollo en el más amplio de los sentidos.

Cabe agregar que tanto el fortalecimiento como el favorecimiento del desarrollo de las comunidades indígenas, son una asignatura que no podemos dejar de lado, ya que México es un país comprometido con sus orígenes, como lo ha dejado manifiesto el gobierno de la República en el documento que rige sus acciones, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que a la letra dice:

“Un México Incluyente para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.”¹

En virtud de ello, se considera impostergable la tarea que como órgano generador del andamiaje jurídico tenemos pendiente con los mexicanos, la de favorecer nuestro desarrollo como una sola nación, sin distinción alguno por ningún motivo.

Para avanzar en esta tarea, hay que reconocer que las comunidades indígenas históricamente han debido pugnar para abrirse camino e incorporarse a un orden nacional altamente dinámico e igualmente complejo, sin dejar de lado su condición desigualitaria, que sin duda agravó la pugna que va a quedar atrás con el reconocimiento que habrá de darse en nuestra Constitución política planteado en esta iniciativa.

Cabe subrayar que las mujeres, en este caso las indígenas, han tenido que luchar incansablemente para abrirse paso en un medio complicado y en muchos casos inequitativo, por lo que es innegable que aún hoy en día, tanto el Estado mexicano, como la sociedad, mantenemos una deuda histórica con todas ellas.

Muestra de que las mujeres indígenas son un factor trascendental de desarrollo en sus comunidades, es que algunos programas de desarrollo social de los gobiernos tanto estatales como del propio gobierno federal, están dirigidos específicamente a ellas y son ellas mismas quienes administran los beneficios otorgados por dichos programas.

Complementar el imperativo constitucional contenido en la norma mediante el establecimiento de objetivos específicos que se pretendan obtener mediante la implementación de la norma. Se dice mucho hacer y no hay cómo medirlo. Esto hará más operativa la norma ya que contará con parámetros de medición, es decir, se tendrá la posibilidad de fijarse métricas para los programas que la aterricen.

Así pues, el proveer a mujeres indígenas de condiciones suficientes para que se desarrollen por sí mismas, en favor propio, de sus familias y de sus comunidades, es un compromiso que como Estado mexicano no puede dejarse de lado. Posibilitar el bienestar de este importante grupo de nuestra población, en materia de salud, vivienda y educación por ejemplo, así como impulsar su inserción en la vida nacional, son cuestiones que no es posible negar a las comunidades indígenas y en particular a sus mujeres.

En abono a lo anteriormente mencionado, bien vale la pena agregar que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) instauró el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (UNPFII), el cual fue creado con el objetivo de asesorar al Consejo Económico y Social de la propia ONU, a través del estudio de temas concernientes al desarrollo social, económico, cultural, educativo, medioambiental, comunitario y de salud relativos a la comunidad indígena y sus mujeres. Es preciso reconocer al jefe cayuga Deskaheh, quien es distinguido como el iniciador del tema ante la Sociedad de Naciones en el año 1923, año en el que alzó la voz en la asamblea en favor de su pueblo, los Iroqueses.

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha conservado, desde que fue instaurado, un estrecho vínculo con líderes y mujeres indígenas que se dedican a abrir paso a sus comunidades y a otras mujeres indígenas, por ejemplo, con su participación en las sesiones del foro permanente, la exposición de sus inquietudes y el intercambio de experiencias con actores relevantes de diversas latitudes. Está integrado por 16 expertos independientes, ocho de ellos propuestos por los propios pueblos indígenas y los ocho restantes por los gobiernos. Finalmente, cabe mencionar que el foro es celebrado diez días al año, en las ciudades de Nueva York o Ginebra o, en su defecto, en alguna ciudad elegida previamente por el foro.

A propósito del tema que ocupa la presente iniciativa, el foro en una de sus sesiones, pronunció su gran interés por dos temas en particular que son:

- La inclusión de mujeres indígenas en lo referente al principio de consentimiento, libre, previo e informado.
- La necesidad de incluir a las mujeres indígenas en los esfuerzos por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

México en consecuencia, tiene la obligación moral y compromiso irrenunciable de aterrizar los esfuerzos internacionales por incorporar al desarrollo mundial a uno de los grupos más vulnerados históricamente, como lo son las mujeres indígenas. El Estado mexicano tiene el deber de cumplir los mandatos de nuestra carta magna, propiciar el desarrollo de todos y cada uno de los mexicanos que conformamos esta gran nación.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción V del apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona la fracción V del apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2o. ...

A. ...

B. ...

I. ... al VI. ...

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

VI. al IX. ...

Transitorio

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

Nota

1 Dof.gob.mx, (2016). DOF - Diario Oficial de la Federación .
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013&print=true
(Consultado: 10 Feb. 2016).

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de febrero de 2016.

Diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda (rúbrica)

Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Concepción Valdés Ramírez, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

En la última década los feminicidios en nuestro país se han incrementado alarmantemente. De la nada, un día comenzamos a mirar en los medios masivos de difusión a más y más mujeres desaparecidas primero, y luego encontrados sus cuerpos ya sin vida. Mujeres que han sido violentadas brutalmente.

Nuestro país ocupa uno de los 10 primeros países a nivel mundial en feminicidios por armas de fuego. Es una de las 25 naciones que concentran la mitad de todos los crímenes cometidos en contra de mujeres y niñas a escala mundial.

Esta iniciativa pretende contribuir, en la ayuda a que se emita la declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres, sin tener que esperar a que la Secretaría de Gobernación, crea o no permitente emitir dicha alerta, y que deje de hacer oídos sordos ante los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil u organismos internacionales.

Se estima que entre 2007 y 2012, un promedio anual de 60 mil mujeres en el mundo fueron víctimas de homicidios, representa el 16 por ciento de los homicidios intencionales.¹

Los hechos de violencia contra las mujeres constituyen una violación de los derechos humanos y dan origen a obligaciones específicas de los Estados de acuerdo con el derecho internacional. Los Estados de América Latina y el Caribe han contraído compromisos con la comunidad internacional, estipulados en diversos instrumentos de derechos humanos, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los tratados específicos sobre las mujeres. Son en particular relevancia la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, su Protocolo Facultativo y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Los tratados se complementan con una importante y creciente jurisprudencia sobre la violencia de género, tanto desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como desde la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Todos los anteriores instrumentos y otros más, se han convertido en un cúmulo de recomendaciones a los gobiernos, a los organismos del Estado y a la sociedad civil para garantizar los derechos humanos de las mujeres que son víctimas de distintas formas de violencia.

Las Naciones Unidas definen la violencia contra las mujeres como “todo acto de violencia basado en la pertinencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privatización arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”.²

Paso a paso, quizá lento pero constante, a partir de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena en 1993 y de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, la violencia en contra de las mujeres ha ido marcando la agenda internacional de los derechos humanos. Desde antes y hasta ese momento se comenzó con un movimiento de mujeres que han, no sólo levantado la voz, sino se han hecho escuchar por todo el mundo, han dado difusión masiva lo que estaba sucediendo y de lo que nadie hablaba abiertamente.

El reconocimiento de la violencia en contra de las mujeres como un tema internacional. En los instrumentos internacionales y regionales que sirven de marco para las legislaciones nacionales se distinguen distintas formas de violencia contra las mujeres. En el Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer: Informe del Secretario General (2006),³ se identifica una amplia variedad de modalidades bajo las cuales se presenta la violencia, y se diferencian los ámbitos en los que ocurre.

Diana Russell y Jane Caputi dieron a conocer el término en el artículo *Speaking the Unspeakable*, publicado originalmente en la revista *Ms*, 1990. Es el asesinato de mujeres realizado por hombres motivado por odio, desprecio, placer o un sentido de propiedad de las mujeres. En 1992, Diana Russell y Jill Radford lo defendieron como “el asesinato misógino de mujeres cometido por hombres”.

El feminicidio comprendido como la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión; ha despertado la alarma en diversos espacios de la comunidad internacional. A partir del fenómeno que hizo conocido en países de Centroamérica y México, un concepto originalmente de las ciencias sociales fue permeando en la opinión pública hasta llegar a los ordenamientos jurídicos.

Los países que han generado leyes o articulados penales específicos en la región no tienen un tipo único de feminicidio. Hasta el año 2011, siete países había tipificado el feminicidio: Chile, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, México, Nicaragua y el Perú; y tres habían construido una agravación para el homicidio: Argentina, Colombia y Venezuela. Para el 2014, cuatro países más han legislado: Bolivia, Ecuador, Honduras y Panamá.

En enero de 1993 fue encontrado el cadáver de Alma Chavira Farel en Ciudad Juárez, Chihuahua. Tenía 16 años. Presentaba golpes en su cuerpo; señales de violación. Fue estrangulada. Hasta el día de hoy nadie sabe quién o quiénes fueron los autores del crimen. Se trata del primer caso del conjunto a más de 20 de distancia conocemos como las Muertas de Juárez y que abrió a nivel internacional el debate sobre la violencia contra las mujeres.

Según el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio de 2005 a 2013, unas mil 767 mujeres han sido asesinadas en el Estado de México, y otras mil 500 desaparecieron, muchas de ellas adolescentes de 15 a 17 años.

La ONU informó que entre el 2006 y 2012 los femicidios en México aumentaron un 40 por ciento y que 95 por ciento de ellos quedaron en la impunidad. Y no sólo eso: en varias entidades el asesinato de mujeres es de 15 veces más alto que el promedio mundial.

En seis años más de 1,900 mujeres y niñas fueron asesinadas de manera violenta, casi la mitad de ellas con armas de fuego. Lo anterior, ubica a nuestro país entre los 25 países con la mayor tasa de femicidios del mundo.⁴

De acuerdo al documento en promedio 60 mil mujeres pierden la vida en circunstancias violentas. Y de acuerdo al éste mismo la opacidad es uno de los problemas. En el periodo del 2007 a 2012 se cometieron 1,909 femicidios en el país (ya comprobados y verificados). Nuestro país fue, entre el 2011 y el 2014 el quinto con el mayor crecimiento en su tasa de femicidios.

El maltrato hacia la mujer en nuestro país es casi cultural. La mujer ha sido sometida durante décadas: en los hogares, en la sociedad, en el ámbito laboral, emocional y económicamente. Y también muchas mujeres han logrado impulsar e impulsarse ellas mismas y contagiario a otras mujeres. Estas mujeres son quienes desde sus puestos logran cambios en cuanto a la violencia y la cultura que existe.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), contempla como parte del proceso de atención a las mujeres víctimas de violencia, la creación de un Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.⁵ En un inicio a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública y actualmente de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo de la página oficial,⁶ no es posible acceder al link de acceso a información pública.

Ahora bien, cuando un hecho delictivo deriva en una denuncia penal, es porque en éste caso en particular, la mujer que ha sido violentada tomó la seguridad necesaria de presentar la denuncia. No es nada nuevo el trato que reciben cuando se acercan al ministerio público. Ni nada nuevo es tampoco el trato que reciben de la sociedad en general: pareciera que una mujer violentada, merece la violencia de la que es presa. Por lo que es imperante que los funcionarios públicos que laboran en las instituciones responsables de atender, prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres, en perspectiva de género y violencia contra las mujeres; deben aplicar la NOM 0467 y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de cada entidad.

En la procuración de justicia falta la capacidad técnica y de conocimientos sobre legislación, género y violencia por parte de los servidores públicos, así como la revictimización hacia las mujeres a través de acciones de muchos funcionarios que culpabilizan a las mujeres que van a denunciar a sus agresores.

Una práctica común de las autoridades ministeriales para resolver los casos de violencia contra las mujeres cuando los agresores son pareja de la víctima, es recurrir a la conciliación como medida para inhibir la presentación de la denuncia o, que una vez presentada, al amparo del nuevo sistema de justicia penal, se alienta y presiona a las mujeres a conciliar con sus agresores. Otra práctica común de las autoridades ministeriales, consiste en no brindar información a las y los familiares de las víctimas sobre el avance de las investigaciones o, bien, que los expedientes se trasladen constantemente de una agencia del Ministerio Público a otra o de una fiscalía a otra.

Todas estas prácticas deben modificarse. Capacitar a los cuerpos ministeriales y darles a conocer las últimas actualizaciones legislativas tanto para la procuración de justicia como en tema de derechos humanos.

Cuando se habla de crímenes asociados al odio de género, no estamos hablando de un simple homicidio. El feminicidio se refiere al asesinato de mujeres por parte de hombres que las matan por el hecho de ser mujeres. Los feminicidios son asesinatos motivados por la misoginia, porque implican el desprecio y el odio hacia las mujeres. Expresan situaciones contra las mujeres y niñas.

Pero no estoy abordando, lamentablemente, un tema que sea desconocido para los legisladores o para la ciudadanía en general. Al contrario. Es bien sabido que las cifras de feminicidios en el país no han disminuido y que pareciera que desde hace tiempo comenzara a haber una epidemia que va contagiando.

Lo preocupante es que los feminicidios en México siguen presentándose en su forma más cruel, brutal y dolorosa. La mayoría de ellos los llevan a cabo los familiares o quienes tienen una relación. Los ocho estados en los que más cifras hay son Chihuahua, Distrito Federal, Baja California, Jalisco, Michoacán, Veracruz y todos ellos son encabezados por el Estado de México. En el Estado de México se tiene el 20 por ciento de los feminicidios que se cometen en el país; de los que se concentran en tres de sus ayuntamientos: Ecatepec (12.4 por ciento), Nezahualcóyotl (7.6 por ciento) y Toluca (5.2 por ciento).

Cabe hacer hincapié en que se carece de estadísticas oficiales reales, debido a que la mayoría de los casos se documenta con el trabajo que realizan organismos no gubernamentales, observatorios estatales y medios de comunicación. Muchas de las denuncias presentadas por los familiares ni siquiera son perseguidas de origen por feminicidio, ya sea porque la víctima está desaparecida o porque sólo se persigue el delito de homicidio. De lo anterior es que no se pueda tener con certeza una cifra oficial.

De acuerdo al documento Carga Global de la Violencia Armada 2015. Cada Cuerpo Cuenta, América Latina es la región del mundo en donde las mujeres corren el mayor riesgo de ser asesinadas. El Salvador tiene la tasa más alta de feminicidios a escala global con 17 crímenes en promedio por cada cien mil mujeres, seguido de Honduras con un índice de 14 feminicidios. En tercer sitio está Sudáfrica y en el cuarto lugar Guatemala, con una tasa de poco más de diez feminicidios. Belice, Venezuela, Colombia, Brasil, República Dominicana y Panamá son los otros países de la región junto con México que se encuentran entre los 25 con más feminicidios.

Lo preocupante es que nuestra sociedad está acostumbrándose a vivir el día a día con los feminicidios. Niñas desaparecidas y luego encontradas muertas comienzan a tomar las primeras planas de periódicos internacionales.⁸ Pero, aún más allá de lo que nos deba preocupar la opinión pública internacional, es nuestro deber implementar acciones que verdaderamente auxilien, no sólo a la justicia o a los servidores públicos a castigar éste tipo de actos ilícitos, sino también dar a conocer a la sociedad en general, que nuestro país de ninguna manera seguirá permitiendo que sigan sucediendo éste tipo de acciones en contra de las mujeres.

Fue hasta el 09 de julio del 2015, que el Gobernador del Estado de México, solicitó de manera oficial se emita la alerta de género para los once municipios mexiquenses más poblados. Cinco años, es lo que se tardó en hacer dicha solicitud.

- De acuerdo con la información proporcionada por la PGJEM al OCNF, de 2011 a 2013 se registraron 840 asesinatos de mujeres en la entidad, de los cuales solo 145 fueron investigados como feminicidios, y entre 2011 y 2012 la procuraduría local informó que desaparecieron 1,258 mujeres, de las cuales más de 53 por ciento tenía entre 10 y 17 años de edad.

La Secretaría de Gobernación se comprometió a dictar las acciones urgentes para los once municipios identificados como los de mayor índice de violencia feminicida: Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Chimalhuacán, Naucalpan de Juárez, Tultitlán, Ixtapaluca, Valle de Chalco Solidaridad, Cuautitlán Izcalli y Chalco.

No podemos permitir que la alerta de género tarde tanto. Siendo un tema sumamente vulnerable y gravísimo.

Fundamento Legal

Por todo lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 25 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue proyecto de

Decreto por el que se reforma el primer párrafo del inciso a, numeral XXI, artículo 73 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el primer párrafo del inciso A, numeral XXI, Artículo 73 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, feminicidios, desaparición forzada de personas, otras formas de

privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

...

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.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2015.html>

2 Naciones Unidas, “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”, resolución 48/104 de la Asamblea General, 20 de diciembre de 1993.

3 [http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/1/27401/InformeSecreGeneral .pdf](http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/1/27401/InformeSecreGeneral.pdf)

4 <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2015.html>

5 <https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/>

6 <https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/>

7 http://www.inm.gob.mx/static/Autorizacion_Protocolos/SSA/Violencia_familiar_sexual_y_contra_las_mujeres_criterios_par.pdf

8 <http://www.proceso.com.mx/?p=401355>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de febrero de 2016.

Diputada María Concepción Valdés Ramírez (rúbrica)

Que reforma los artículos 95, 99 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 apego a las facultades y atribuciones conferidas en el artículo 73, numeral XXII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 95, fracción VI, 99 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para modificar los requisitos para aspirantes a ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Exposición de Motivos

Como resultado de la reforma del 21 de agosto de 1996, el Tribunal Electoral fue incorporado a la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación, en calidad de órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral federal. Con ello, la máxima autoridad jurisdiccional electoral quedó al amparo de uno de los tres Poderes de la Federación Mexicana.

No obstante, esta incorporación –apunta el magistrado Flavio Galván Rivera–, trajo consigo diversas críticas, a favor y en contra, pues el Tribunal Electoral, por la naturaleza política que subyace en el fondo de los juicios y recursos de su competencia, debe estar caracterizado por tener autonomía constitucional. Así, su incorporación al Poder Judicial de la Federación, si bien pudo ser necesaria, conveniente o pertinente, por las razones y circunstancias que la motivaron o justificaron, también es verdad que fue funcional y orgánicamente un desacierto.¹

En palabras del magistrado Flavio Galván Rivera, “para el mejor y eficaz desempeño de las funciones jurisdiccionales, el Tribunal Electoral debe gozar de autonomía constitucional plena; debe ser independiente de los tres clásicos poderes; no debe formar parte de ninguno de los tres clásicos poderes: Legislativo, Ejecutivo o Judicial.” Por la naturaleza de sus funciones, señala el magistrado Galván Rivera, “el Tribunal Electoral debe ser independiente y los magistrados que lo integren también, sólo deben obedecer al mandato de la ley y ser responsables de sus actos ante la República [...]”²

No obstante, su inclusión al Poder Judicial de la Federación resulta de gran importancia, dado el papel que ha desarrollado en los últimos años en el desarrollo del país. Así, en palabras de Héctor Fix-Zamudio, la función judicial en nuestra época “ha asumido una creciente complejidad, en virtud de que lo que se había concebido de manera tradicional como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos, se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo, en el cual ha penetrado un conjunto de factores sociales, económicos y culturales que deben

combinarse en una función que puede calificarse de política, en el sentido de la participación en la toma de decisiones esenciales de los órganos del poder, la que anteriormente estaba excluida para los Tribunales.”³

Así, el Poder Judicial en México –señala la otrora ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas–, “ha asumido de manera definitiva su carácter de poder y ha comenzado a influir de manera importante en el desarrollo nacional, de manera que ha ganado espacios antes nunca ocupados por él en los asuntos nacionales, logrando consolidarse como verdadero poder político.”⁴

Por ello, y dada la actuación del Poder Judicial de la Federación, y su influencia en los temas importantes del desarrollo nacional, en específico del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, requieren -como indica el ministro Fernando Franco González Salas- “de la más absoluta independencia de los jueces, ya que sólo de esta manera, será posible garantizar que las contiendas electorales que están en marcha se desarrollen en un marco de legalidad, imparcialidad, certeza jurídica y equidad.”⁵

Por tanto, como bien apunta la otrora ministra Sánchez Cordero, “la idea de Independencia Judicial se vincula estrechamente con la idea de Estado de Derecho, como uno de sus elementos esenciales“, por lo que -en palabras del otrora magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el magistrado José Alejandro Luna Ramos-, “la autonomía de los jueces se traduce en la actitud de emitir su criterio libremente, apegado a la legalidad y a ningún otro interés que no sea el de la justicia, la legalidad y la democracia.” Por tanto, “la independencia del árbitro electoral es indispensable para dar legitimidad al sistema político y una condición irrenunciable para alcanzar la paz social.”⁶

Es así que, según Ana Laura Magaloni Kerpel, “no hay árbitro creíble cuya independencia e imparcialidad esté en entredicho”, pues, “el riesgo mayor [...] es que la justicia electoral se “partidice”, es decir, que las principales fuerzas políticas se dividan en cuotas los nombramientos de magistrados electorales [y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación] y se perciba, por tanto, que esos nuevos magistrados [o ministros] tienen “dueño”, es decir, que son afines o “amigos” a determinado partido político.”⁷

Así, a los parámetros constitucionales de independencia judicial (selección y nombramiento; inamovilidad y remuneración; sistema de responsabilidades; así como las prohibiciones, incompatibilidades y requisitos de inegibilidad) no bastan, es necesario -retomando la argumentación y lógica del magistrado Galván Rivera- adicionar un negativo de elegibilidad a los magistrados electorales, a fin de “evitar malos pensamientos, tentaciones a la parcialidad en el acto de impartir justicia electoral”.⁸ Por lo tanto, resulta pertinente que los magistrados electorales, durante o después de concluir su encargo, no pueda, de manera inmediata, acceder al desempeño de un cargo como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por ello, es importante que el magistrado electoral tenga, además de las mismas prohibiciones, incompatibilidades, limitaciones e inelegibilidades ya dispuestas, la restricción propuesta, con el fin de cumplir con las tres subespecies dentro de la categoría

de la independencia judicial como garantía, que distingue el jurista español Luis Diez Picazo: “1. La independencia personal, que consiste en el conjunto de características derivadas de la situación en que la Constitución coloca al juez individualmente considerado, y que protegen a este de eventuales presiones ejercidas por los otros dos poderes políticos del Estado (Legislativo y Ejecutivo). 2. La independencia colectiva, que tiene que ver con la protección a la judicatura en su conjunto frente a los demás poderes del Estado; y 3. La independencia interna, que ampara al juez, en su individualidad, frente al resto de la estructura judicial.”⁹

Por tanto, y en palabras de la otrora ministra Olga Sánchez Cordero, “la independencia en los jueces es su principal patrimonio, su bastión, su escudo contra las adversidades y los ataques, es su punto de partida y su cotidiana tarea, es, en suma, el pilar fundamental, el objetivo primero [...] para alcanzar una situación real de Estado Democrático de Derecho”,¹⁰ por lo que es necesario garantizar la credibilidad e independencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior cobra relevancia, tras la decisión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de anular la elección de Colima, la cual generó polémica y muchas especulaciones, pues supuestamente sus votos habrían estado orientados por el cálculo político, a fin de evitar vetos en caso de ser considerados en las ternas para ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹¹

Las declaraciones del senador panista Jorge Luis Preciado,¹² tuvieron, como bien apunta Pedro Salazar, un efecto tóxico en la opinión pública, pues decidieran lo que decidieran, la credibilidad del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación se encontraba cuestionada.

Así, señala Pedro Salazar, “el despropósito fue posible [...] porque la legislación vigente permite que los magistrados electorales aspiren a convertirse en ministros de la SCJN en cualquier momento. Ese diseño [...] es equivocado. No tanto porque provoque incentivos perversos que podrían nublar el juicio de algún juez electoral sino porque, aunque ello no suceda, genera las condiciones que permiten poner en tela de juicio el rigor de sus decisiones.”

Por tanto, es indispensable continuar blindando la función electoral de las tentaciones políticas, para garantizar la imparcialidad e independencia de los funcionarios electorales, e inhibir la descalificación de sus decisiones. Por ello, es necesario reformar la Constitución, para que los magistrados electorales en funciones no puedan aspirar a ser designados ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que deroga, reforma y adiciona distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforman los artículos 95, fracción VI, 99 y 101, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I. [...]

II. [...]

III. [...]

IV. [...]

V. [...]

VI. No haber sido secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación , durante el año previo al día de su nombramiento.

[...].

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

[...].

[...].

[...]:

I. [...];

II. [...].

[...].

[...].

III. [...];

IV. [...];

V. [...];

VI. [...];

VII. [...];

VIII. [...];

IX. [...]; y

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, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

Los magistrados electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con excepción de lo dispuesto en el párrafo VI, artículo 95 de esta Constitución, respecto a no haber sido magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, durante el año previo al día de su nombramiento, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los magistrados electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

Artículo 101. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los respectivos secretarios, y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados del Tribunal Electoral , no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia, magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como magistrado del Tribunal Electoral , no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como ministros o magistrados del Tribunal Electoral , no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.

[...].

[...].

Transitorios

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

Notas

1 Galván, Rivera, Flavio, Independencia de los Tribunales Electorales y Profesionalización de los Jueces Electorales, variables para una oportuna e imparcial Justicia Electoral , Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultado en: http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/Independencia_tribunales_electorales_v2.pdf

2 Íbid.

3 Sánchez, Cordero, Olga, La independencia judicial en México. Apuntes sobre una realidad conquistada por los jueces mexicanos , “Conferencia Judicial Internacional” organizada por el “Centro para la Democracia”, en la que fue presentado el 25 de mayo de 2000, en la ciudad de San Francisco, California, EUA, consultado en: <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/LA%20INDEPENDENCIA%20JUDICIAL%20EN%20M%C3%89XICO.pdf>

4 Ibid.

5 Independencia del árbitro electoral condición para la paz social: Luna Ramos, Radio Fórmula, consultado en: <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=486354&idFC=2015#sthas>
h.i0RbvhOB.gNeJmTTx.dpuf

6 Sánchez, Cordero, Olga, Op. cit.

7 Magaloni, Kerpel, Ana Laura, Independencia judicial , Terra, consultado en: <http://noticias.terra.com.mx/mexico/ana-laura-magaloni-kerpel-independencia-judicial,a30e6504d5ae4410VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>

8 Galván, Rivera, Flavio, Op. cit .

9 Sánchez, Cordero, Olga, Op. cit.

10 Íbid.

11 Salazar, Pedro, Colima, los magistrados y la SCJN , El Universal, consultado en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/pedro-salazar-ugarte/nacion/2015/11/5/colima-los-magistrados-y-la-scjn>

12 Íbid. “Si una decisión de un magistrado del TEPJF daña a la democracia y daña al PAN en una de las elecciones que ganó, los 38 senadores jamás darán un voto (para ser ministro de la SCJN) a un magistrado que perjudique una elección que legítimamente ganamos”.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de febrero de 2016.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

Del Congreso de Morelos, con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Cuernavaca, Morelos, a 18 de febrero de 2016.

Diputado José de Jesús Zambrano Grijalva

Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Presente

Sirva la presente para hacerle llegar un cordial saludo; asimismo, aprovecho la oportunidad para, y por acuerdo de pleno, remitirle en copia simple la iniciativa con proyecto decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer el uso de la energía eléctrica como derecho humano, así como el acuerdo aprobado en sesión iniciada el día 17 y concluida el 18 de febrero del año 2016, con el propósito de que sea turnada a la comisión legislativa correspondiente, para su análisis y dictamen; lo anterior con fundamento en el artículo 40, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Sin más por el momento y agradeciendo de antemano las finas atenciones que se sirva dar a la presente, quedo como su atento y seguro servidor.

Atentamente

Diputado Francisco Moreno Merino (rúbrica)

Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos

Dictamen positivo correspondiente a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer el uso de la energía eléctrica como derecho humano

Artículo 4o. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento del servicio eléctrico, el estado respetará, protegerá y garantizará el suministro de la energía eléctrica, a través de una tarifa social justa, de conformidad con lo previsto en las leyes correspondientes.

Disposiciones Transitorias

Primera. Una vez aprobada la presente, de conformidad con lo que establece la fracción III del artículo 4o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, remítase el presente dictamen que aprueba la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer el uso de la energía eléctrica como derecho humano a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con los debates que se hubieran generado, para su discusión, análisis y dictamen correspondiente.

Segunda. Se ordene a la Secretaría de Asuntos Legislativos y Parlamentarios dar seguimiento de la respuesta que recaiga al presente e informe de los resultados al Pleno.

Recinto Legislativo, a los nueve días del mes de febrero de dos mil dieciséis.

Diputados Integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación

Diputado Enrique Javier Laffitte Bretón (rúbrica)

Presidente

Diputado José Manuel Tablas Pimentel (rúbrica)

Secretario

Diputado Ricardo Clavo Huerta (rúbrica)

Secretario

Diputado Edwin Brito Brito (rúbrica)

Secretario

Diputado Mario Alfonso Chávez Ortega (rúbrica)

Vocal

Diputada Silvia Irra Marín (rúbrica)

Vocal

Diputado Francisco Arturo Santillán Arredondo

(rúbrica)

Vocal

Diputado Jesús Escamilla Casarrubias (rúbrica)

Vocal

Diputado Efraín Esaú Mondragón Corrales (rúbrica)

Vocal

Diputado Jaime Álvarez Cisneros (rúbrica)

Vocal

Diputado Julio César Yáñez Moreno (rúbrica)

Vocal

Diputado Víctor Manuel Caballero Solano (rúbrica)

Vocal

Diputado Manuel Nava Amores (rúbrica)

Vocal

Diputada Beatriz Vicera Alatriste (rúbrica)

Vocal

Diputada Edith Beltrán Carrillo (rúbrica)

Vocal

Que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, en su carácter de diputado Federal de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II; y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La educación es sin duda uno de los ejes fundamentales para el desarrollo de un país y por supuesto de su gente, exige por ello estar fundamentada sobre una base jurídica sólida, expresa y sobre todo dinámica, es decir, que cuente con capacidad de adaptación a las tendencias mundiales en la materia y responda a los nuevos requerimientos globales.

Esta capacidad de adaptación a las tendencias mundiales en materia educativa, tiene como fin primigenio el enriquecer la educación de los alumnos de nuestro país en todos sus niveles, ya que de ese modo los estaremos acercando a modelos educativos propios de países líderes en dicha materia; mediante la institucionalización de estrategias de aprendizaje, la adopción de nuevos planes de estudio, el aprovechamiento de herramientas tecnológicas y la armonización del sistema educativo con la vida global.

En este sentido, México como uno de los países que suscribieron e hicieron suya la Convención de los Derechos de los Niños en 1989, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, tiene un fuerte compromiso con la niñez de nuestro país en cuanto a sus derechos y la garantía de que éstos se cumplan, para el caso del presente documento, en lo que respecta a uno de los cuatro principios que rigen la Convención, el de desarrollo.

A lo largo de su articulado, la Convención de los Derechos de los Niños establece con base en tres grandes principios que son: universalidad, indivisibilidad e interdependencia, los compromisos que asumen los Estados Partes, como lo es México. Por ello bien vale citar de forma íntegra el artículo 28 de la convención en comentario, a fin de tener cierta la importancia que tiene para el Estado Mexicano la educación de su infancia y que además quedó manifiesta al adherirse a esta Convención:

“Artículo 28

1. Los Estados parte reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

- a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
- b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;
- c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
- d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas; e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

2. Los Estados parte adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.

3. Los Estados parte fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.”¹

Así pues, es evidente que para México es primordial la educación de sus niños, lo que atinadamente quedó plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, el cual considera como una de sus cinco metas nacionales, un “México con Educación de Calidad”, meta respaldada por objetivos y estrategias para su consecución.

Vale la pena traer al presente documento lo enunciado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, al respecto dicha meta nacional, que nos refiere como uno de sus preceptos rectores:

“Un México con Educación de Calidad requiere robustecer el capital humano y formar mujeres y hombres comprometidos con una sociedad más justa y más próspera. El Sistema Educativo Mexicano debe fortalecerse para estar a la altura de las necesidades que un mundo globalizado demanda.”²

Resulta pues, un fuerte compromiso para quienes construimos el andamiaje jurídico de este país, el dotar, a la educación en este caso, de las cualidades que el Estado Mexicano le ha reconocido en el plano internacional y más aún en el documento que rige el andar de la Nación con visión y estrategia para los años que están por venir, como es el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno.

En virtud de tal compromiso, y también con el objetivo de contar con un instrumento jurídico armónico, más aun tratándose de nuestra Constitución Política, en la cual es

preciso recordar que ya se reconoce la importancia de las tecnologías de la información en el artículo 6, es que se considera de suma importancia incorporar ese mismo término dentro del artículo 3 referente a la educación en México.

Es poco viable dejar de lado las exigencias del nuevo orden y la nueva economía mundiales, así como el rol que desempeñan las instituciones en su construcción, por lo que es preciso educar niños y jóvenes apoyados en las tecnologías de la información que hoy están al alcance de la mano y que sin duda formarán parte de la transformación de nuestra sociedad a una nueva sociedad del conocimiento.

Esta nueva sociedad del conocimiento, aprovechara la información con la que cuenta para su desarrollo y el de su entorno, de forma consciente y ordenada, justamente como lo requiere el orden mundial actual; esto es, estaremos educando a una población para crecer y desarrollarse de forma armónica con el mundo actual y su vertiginosa dinámica.

Si bien la generación y el intercambio de conocimiento son parte de la vida diaria desde hace varias decenas de años, la rapidez, la intensidad y la magnitud con la que se generan y difunden actualmente, la información y los conocimientos que de ella derivan. Es claro que la educación en el presente siglo, tiene el deber de dotar a la población mundial de la capacidad necesaria para enfrentar las diversas oportunidades y desafíos que implica una sociedad del conocimiento en el contexto actual.

En este sentido, es preciso que exista un fuerte vínculo entre generación de conocimiento, aprendizaje, difusión de la información, innovación y uso de tecnologías de la información.

En virtud de lo anteriormente expuesto, el suscrito diputado, somete a la consideración de esta honorable Cámara la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el inciso d) del numeral II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Primero. Se reforma el inciso d) del numeral II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

...

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

I. ...

II. ...

Además:

a) ...

b) ...

c) ...

d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos; orientándose a la incorporación y aprovechamiento de las tecnologías de la información con el fin de forjar una nueva sociedad del conocimiento.

Transitorio

Único. Esta reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

Notas

1 unicef.org (2016). UNICEF México - La infancia - Los primeros años [versión electrónica] Disponible en: <http://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos.html> [Consultado: 8 Feb. 2016].

2 pnd.gob.mx (2016). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 [versión electrónica] Disponible en: <http://pnd.gob.mx/> [Consultado: 9 Feb. 2016].

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de marzo de 2016.

Diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda (rúbrica)

Que reforma los artículos 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo del diputado Francisco Javier Pinto Torres, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

El que suscribe, Francisco Javier Pinto Torres, diputado federal de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza, 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; 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al tenor del siguiente:

Planteamiento del problema

Son diversas y bien sabidas las deficiencias que existen en la administración pública; sin embargo, las investigaciones respecto a las causas y consecuencias que arrojan estas deficiencias han sido desarrolladas desde hace poco tiempo.

De las investigaciones realizadas, resaltan aquellas que centran sus argumentos en la implementación de acciones enfocadas en mejorar el desempeño de los funcionarios y servidores públicos.

La formación de capital humano, los sistemas de supervisión y control y la instrumentación del servicio profesional de carrera, son temas de especial relevancia en la búsqueda de una administración eficaz y eficiente, capaz de responder a las necesidades ciudadanas y mejorar el uso de sus recursos materiales y humanos.

Sin embargo, la propia configuración del Estado Mexicano ha propiciado desde épocas antiguas que el ingreso al servicio público atendiera a criterios políticos, de compadrazgo, partidistas y en nepotismo, ninguno de ellos relacionado con la eficiencia y profesionalismo que debe guiar el actuar gubernamental. El régimen autoritario y presidencialista, a partir del cual fue conformado nuestro país, ha impedido realizar una diferenciación entre los puestos políticos de elección popular y los funcionarios públicos. En este contexto, la Administración pública ha jugado diversos papeles, subordinándose al sistema político. De acuerdo al catedrático Guerrero Amparán, esta conformación se explica de la siguiente manera:

“1. La Administración Pública se convirtió en el escenario de la contienda política, particularmente la sucesión presidencial, en el que los secretarios de Estado eran los políticos contendientes.

...

3. ..., fue también sitio de la negociación para la asignación de los recursos. La asignación de los mismos no se negociaba ni con los representantes distritales, ni a nivel territorial. Todo ello ocurría en las secretarías de Estado y en sus aparatos administrativos. Desde la perspectiva de los secretarios de Estado, la fidelidad de los burócratas era fundamental para atender a las clientelas, los grupos de apoyo político y favorecer los fines particulares de promoción política.”¹

Indiscutiblemente, la cultura político – administrativa que implica el desapego a criterios de desempeño, preparación y desarrollo profesional se encuentra presente en todas las áreas del quehacer gubernamental, acarreado un gran número de quejas provenientes de la sociedad civil que en mucho han contribuido a evidenciar el grave problema de legitimidad y credibilidad que enfrentan los gobernantes y la clase política en nuestro país. Una crisis de la democracia representativa, a partir de la cual los ciudadanos dejan de sentirse representados por sus gobernantes, con la consecuente desconfianza respecto de las decisiones y acciones que en el ámbito de su competencia emprenden.

Actualmente, la presencia de diversos actores políticos y fuerzas en la esfera gubernamental, la configuración de espacios públicos cada vez más informados y cobijados por la libertad de prensa y expresión, la implementación de diversas medidas de vigilancia, transparencia y rendición de cuentas, así como la participación cada vez más activa de la sociedad, han obligado al aparato gubernamental a alejarse cada vez más de las prácticas clientelares y optar por modelos de responsabilidad, evaluación y desempeño en la carrera administrativa.

Resulta ilustrativo mencionar que existen diversas teorías sobre la modernización de la administración que buscan explicar y analizar los factores que motivan la desconfianza ciudadana; entre ellas, destaca la hipótesis racional-culturalista la cual sostiene que “la desconfianza hacia las instituciones y actores políticos se explica por el deficiente desempeño de éstos en relación con las expectativas generadas durante la transición”.²

Un ejemplo claro de los niveles de desconfianza presentes en nuestro país lo encontramos en la encuesta elaborada y publicada por el Periódico Reforma en julio de 2015, misma que reveló que tan sólo el 34% de los ciudadanos aprueba el desempeño del presidente Enrique Peña Nieto y su administración; ello aunado a una calificación de 4.7 puntos en su gestión (escala del 1 al 10).³ Además, la encuesta GEI-ISA,⁴ elaborada en marzo del año pasado informó que tan sólo el 41% de las personas encuestadas aprobó el desempeño del gabinete del presidente.

Como queda asentado, el desempeño de los servidores públicos y su idoneidad para ostentar un cargo en la Administración Pública ocasiona diversas distorsiones en la percepción ciudadana sobre el servicio gubernamental, lo cual produce a su vez consecuencias vinculadas al entorpecimiento de los procesos administrativos y la eficiencia y oportunidad en la prestación de bienes y servicios.

Por tales motivos, y siendo tan diversos los intereses y problemas sociales que enfrenta la administración pública cotidianamente, la inclusión de requisitos mínimos correspondientes a conocimientos, competencias y habilidades específicas de los servidores públicos resulta

no sólo deseable sino también necesaria, a fin de propiciar el cabal y eficaz cumplimiento de sus funciones de manera profesional e institucional.

Exposición de Motivos

El propio devenir del tiempo, la implementación de tecnologías de la información y la existencia de nuevas combinaciones de factores presentes en la administración pública, han generado una mayor complejidad en el desempeño gubernamental que se enfrenta a tiempos y recursos más escasos, ante los cuales la demora en la acción para la prestación de servicios y bienes públicos se vuelve intolerable y genera un reto para la capacidad de desempeño de la propia administración.

Resulta innegable la necesidad de que las instituciones contribuyan al desarrollo profesional de los servidores públicos, implementando programas y cursos de capacitación, actualización y especialización que mejoren la administración pública bajo estándares de calidad relacionados con la ética pública, una filosofía de servicio, una metodología de especialización y la capacitación que permita satisfacer las expectativas de los ciudadanos.

La profesionalización y gestión profesional de la administración pública genera un clima de gobernabilidad, “entendiendo por gobernabilidad al conjunto de reglas de hecho y de derecho que garantizan la capacidad de los ciudadanos de hacer demandas al aparato estatal y de hacer respetar sus derechos y que, a su vez, ese aparato sea capaz de responder a esas demandas y consolide esos derechos”.⁵

Como quedó establecido en el apartado que antecede, existe una crisis en la administración pública, relacionada con la inmovilidad política, la corrupción y la falta de profesionalización de los servidores públicos. Ante ello, las exigencias ciudadanas se enfocan en contar con un aparato administrativo capaz de lograr resultados eficaces y oportunos, lo que se traduce en una administración que favorece la generación de valor público con resultados precisos en bienes y servicios prestados a la ciudadanía. En este escenario, se vuelve indispensable el establecimiento de un sistema eficiente de selección de personal para el servicio público.

Resulta indispensable mencionar que en la búsqueda de la profesionalización de los servidores públicos, nuestro país ha realizado diversas acciones, tales como la expedición y aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, que establece un mecanismo de igualdad de oportunidades en el acceso a la administración. De esta manera, se busca desarrollar la función pública al asegurar el ingreso, permanencia y ascenso de aquellos candidatos o servidores que mejor cumplan con los requisitos curriculares y resulten más idóneos para ocupar el puesto.

A pesar de tales esfuerzos, la profesionalización ha excluido a funcionarios de “alto nivel” como secretarios y subsecretarios de Estado, entre otros servidores que realizan funciones primordiales en el poder Ejecutivo; a pesar de ser justamente dichas áreas las que requieren un mayor nivel de especialización para la correcta administración.

Como explicación a este fenómeno, el investigador Mauricio Merino ha mencionado que la subcultura administrativa de la lealtad es “una dinámica que fue ciertamente funcional durante una larga época de la Administración Pública Mexicana y que se sustentaba en el privilegio de valores como la lealtad y la disciplina de grupo, puestos por encima de la especialidad requerida para el desempeño de una función o nivel de profesionalismo de quien tenía un cargo específico”.⁶ Así, la disciplina y la lealtad a un grupo o individuo han sido las características más valoradas y recompensadas en el ámbito de la administración, trayendo como obvia consecuencia la politización del quehacer administrativo y la aparición de diversas anomalías y problemas en su diaria evolución, convirtiendo a la administración pública en el mecanismo ejecutor de las políticas, planes y programas del presidente o superior jerárquico en turno, manteniéndose en franco desconocimiento de su contexto, implicaciones, necesidades y consecuencias.

Aún considerando las virtudes que éste modelo político administrativo puede tener, tales como el estricto control del Titular del Poder Ejecutivo sobre sus Secretarios y los Administradores de los programas, la reducción de la discrecionalidad en la toma de decisiones y el fiel apego a los objetivos pretendidos por la política pública, no podemos dejar de lado los impactos negativos que el mismo arroja. Y es que el control estricto y vertical propicia la injerencia de intereses particulares y la práctica de conductas corruptas, cuando el engrosamiento de la propia estructura dificulta la supervisión directa. A su vez, viene aparejada de una creciente percepción de desconfianza y deslegitimidad ciudadana.

Si bien es cierto que resulta indispensable que el Titular del Poder Ejecutivo cuente con servidores públicos leales y afines a su proyecto político, nacional y personal; también lo es la necesidad de que los altos cuerpos burocráticos como lo son los Secretarios de Estado, cuenten con la formación y especialización que les permita atender con mayor precisión los problemas de la dependencia a su cargo, en un ejercicio honesto y con apego a la legalidad. En este sentido, la correcta administración del personal no sólo nace de la necesidad de perfeccionar la función pública, sino también de la exigencia democrática de los ciudadanos de hacer rendir cuentas a su administración y por lo tanto a quienes desempeñan los cargos públicos.

La administración pública federal debe ser punta de lanza en los procesos de modernización del sector público a nivel nacional. El manejo adecuado del presupuesto, la ejecución eficiente de los planes y programas, la implementación de sistemas modernos de información y administración de los recursos humanos y financieros, así como el desarrollo de tecnologías aplicadas a la transparencia y la rendición de cuentas, son claros ejemplos de la actualización y mejora que día con día se realiza en esta esfera. Sin embargo, aun cuando los avances implementados en éstas áreas son de suma relevancia, resultan insuficientes si no se encuentran acompañados de un rediseño de los sistemas tradicionales de selección y designación de los servidores públicos de alto nivel, que tenga como piedra angular la profesionalización, la especialización y el aprendizaje continuo.

Un factor determinante para elegir a los funcionarios públicos se debe centrar en la idoneidad de su educación profesional, pues ésta incluye un amplio bagaje de conocimientos básicos inherentes a ramas del saber específicas, una serie de habilidades en áreas particulares que brindan las bases para plantear escenarios problemáticos o complejos

y resolverlos acertadamente. Además, impulsa la interiorización de valores relacionados con la vocación de servicio, la ética profesional de cada área, la honestidad para su inclusión en un mercado laboral y la preparación para cumplir su encargo de manera eficiente y profesional.

Impulsar el establecimiento de un sistema de designación basado en la idoneidad, profesionalización y preparación de los servidores públicos, responde a la necesidad y exigencia de asegurar la presencia de los individuos mejor instruidos y capacitados, comprometidos con los fines del Estado y preparados con las herramientas cognitivas y prácticas suficientes para su consecución.

Cabe destacar que los requisitos incorporados a los artículos que se propone modificar, actualmente son exigibles a otros servidores públicos de igual o menor rango jerárquico en la propia Administración Pública Federal y en los poderes de la Unión, motivo por el cual su aplicación a los Secretarios de Estado responde también a una lógica de adecuación al grado de la responsabilidad y especialidad de su encargo.

En Nueva Alianza estamos convencidos de que uno de los pilares para lograr que los procesos de toma de decisiones e instrumentación de políticas públicas que responda adecuadamente a las necesidades sociales y conlleven al mejoramiento de la administración pública en su conjunto, es la profesionalización de los servidores públicos y el reconocimiento de la importante correlación existente entre la idoneidad de estos y las funciones que llevan a cabo.

Dada la importancia de las funciones inherentes a las Secretarías de Estado en la consecución de los objetivos del desarrollo nacional, es que resulta pertinente la modificación de los requisitos de elegibilidad para la designación de los Secretarios de Estado en nuestro país. Ello, atendiendo a la necesidad de contar con individuos preparados para formar parte del servicio público, que posean los conocimientos, actitudes y destrezas en áreas de conocimiento específicas, fundamentales para llevar a cabo su mandato; incluyendo las habilidades necesarias para tomar decisiones, planificar, administrar presupuestos y personal, dirigir la comunicación externa, supervisar, asistir y asesorar tanto a sus compañeros como a sus subordinados, entre otras múltiples capacidades y aptitudes fundamentales para realizar eficazmente las funciones relacionadas con la materia y competencia de la Secretaría a su cargo.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de diputado federal integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; con fundamento en los artículos 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, 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 reforma el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Primero. Se reforma el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 91. Para ser Secretario y Subsecretario de Estado se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación;

III. Haber residido en el país al menos durante cinco años previos a su designación;

IV. Poseer el día de la designación título profesional con antigüedad mínima de diez años, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello; en materias afines a las atribuciones que correspondan a la Secretaría respectiva;

V. Contar con al menos cinco años de experiencia en el servicio público o privado en actividades relacionadas con la materia y competencia de la Secretaría;

VI. Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa;

VII. Gozar de buena reputación y no haber sido sentenciado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza, faltas administrativas graves o hechos de corrupción u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, no podrá ser designado para desempeñar el cargo; y

VIII. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto religioso.

Segundo. Se reforma el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para quedar como sigue:

Artículo 15. Los Secretarios de Estado serán nombrados y removidos por el Presidente de la República y tendrán las funciones y atribuciones que establezca la presente ley, el acuerdo emitido para tal efecto, el reglamento interior respectivo y las demás disposiciones legales aplicables.

Los Secretarios y Subsecretarios de Estado deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 91 Constitucional mediante la publicación de la información curricular y documentación comprobatoria correspondiente en las páginas electrónicas de sus respectivas dependencias, en completa observancia de los principios de transparencia y máxima publicidad que rigen el actuar gubernamental.

Transitorio

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

Segundo. Los requisitos establecidos en el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos serán aplicables para los nombramientos que realice el Presidente de la República a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Notas

1 Guerrero A., Juan Pablo. Citado por Rafael Martínez Puón en: La Profesionalización de la Administración Pública en México . Dilemas y Perspectivas . Colección Iberoamericana. INAP.

2 Del Tronco, José. Las causas de la desconfianza política en México. 02/12/2011. Obtenido de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532012000200009

3 CNN México. Peña Nieto cae al nivel de aprobación más bajo de su gobierno: encuesta. Consultado en: <http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2015/07/31/pena-nieto-cae-al-nivel-de-aprobacion-mas-bajo-de-su-gobierno-encuesta>

4 GEA – ISA. México: Política, Sociedad y Cambio. Primera Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana 2015 .

5 Avalos A., Roberto. La profesionalización como sistema eficaz de personal en el marco de una administración pública orientada a resultados. Pag. 1

6 Merino, Mauricio. De la Lealtad individual a la Responsabilidad Pública. Revista de Administración Pública, pág. 7. Consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont /91/trb/trb1.pdf>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de marzo de 2016.

Diputado Francisco Javier Pinto Torres (rúbrica)

Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena

El que suscribe, Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, diputado federal de la LXIII Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La amnistía, palabra castellana de raíz griega que puede traducirse como “sin memoria”, es un acto por el cual el poder público de un Estado, motivado por razones políticas, anula la relevancia penal de ciertos hechos delictivos. Su diferencia con el indulto estriba en que este último concepto se refiere al perdón, que no desconocimiento, de una pena, mientras que la amnistía encierra el reconocimiento de los delitos como legítimos, extinguiendo la acción penal y haciendo cesar la condena y todos sus efectos. Amnistía es abolición, olvido; perdón es indulgencia, piedad. El perdón supone crimen; la amnistía no supone nada, a no ser la acusación. Así pues, la virtud de esta figura jurídica radica en el hecho de que ofrece, en el conflicto, una salida para reestablecer la calma, conciliar a los contrarios y fomentar la concordia social.

En nuestro país, la amnistía se encuentra contemplada en la fracción XXII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece la facultad del Congreso General para “conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación”. Al ser ésta una facultad exclusiva del Poder Legislativo, puede calificársele como un acto de alta consideración democrática, pues su decreto es competencia única del Congreso de la Unión, en donde está representada tanto la nación como el pacto federal. Asimismo, está reglamentada en el artículo 92 del Código Penal Federal, donde se determina que “la amnistía extingue acción penal y las sanciones impuestas, excepto la reparación del daño, en los términos de la ley que se dictare concediéndola”. Mediante la amnistía, el Estado renuncia circunstancialmente a su potestad penal, en virtud de requerimientos graves de interés público, particularmente por causas de carácter político, que hacen necesario un llamado a la concordia y el apaciguamiento colectivo.

La historia legislativa en México registra varios momentos en donde el Estado ha concedido amnistías para salvaguardar el orden social y reparar los daños cometidos en contra de quienes han debido ejercer, en legítima defensa de

causas para muchos consideradas justas, conductas de carácter delictuoso, permitiendo a su vez fortalecer el papel del Estado y sus instituciones. Baste recordar las amnistías presentadas a iniciativa de los presidentes Luis Echeverría en 1976, que facilitó la liberación de presos políticos vinculados al conflicto estudiantil de 1968, y José López Portillo en 1978, que permitió extinguir, gracias a la presión del llamado Frente Nacional contra la Represión y el Comité Eureka, la acción penal contra responsables de supuestos actos de sedición e incitación a la rebelión durante la época.

La más reciente de estas iniciativas, la Ley de Amnistía de Chiapas de 1994, permitió se otorgase amnistía a todas aquellas personas relacionadas con los actos de violencia suscitados en varios municipios del estado a raíz del levantamiento en armas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Dicha amnistía, presentada apenas veintidós días después de la ocupación de las presidencias municipales de San Cristóbal de Las Casas, Ocosingo, Las Margaritas y Altamirano por parte del EZLN, durante una etapa de recrudescimiento de las agresiones y detenciones arbitrarias a sus miembros y simpatizantes, constituyó una pieza esencial en el proceso de pacificación, pues evidenció un compromiso institucional por avanzar hacia la restauración de las condiciones de seguridad en la región sin perjuicio del pleno respeto de los derechos humanos de los involucrados. Para el EZLN era obvio que para entablar un proceso de diálogo significativo el Estado debía, primero, de reconocer la existencia de presos políticos aprehendidos a raíz del conflicto, y segundo, garantizar su inmediata liberación en el marco del cesación de las represalias en su contra.

Ahora bien, para definir a los sujetos a beneficiar por esta ley, es necesario conceptualizar categorías que si bien carecen de precisión formal, han sido objeto de un amplio cuerpo de estudios que ha permitido comprender con mayor claridad las dimensiones de este tipo de actos jurídicos. Destaca, primero, el término de preso político, utilizado para referirse a quienes buscando la transformación de un sistema de poder y sus instituciones gubernamentales, usualmente bajo la motivación altruista de transitar de un sistema injusto a uno justo y democrático, han promovido tácita o explícitamente el ataque violento a las instituciones, y por ello han sido inculcados y encarcelados por delitos consignados en la legislación penal, sugiriendo una persecución por motivaciones ideológicas o políticas.

Segundo, el concepto de preso de conciencia. Amnistía Internacional, organización internacional con amplio reconocimiento en materia de promoción y defensa de los derechos humanos, ha establecido una definición clara al respecto: "Se considera preso de conciencia a toda persona encarcelada o sometida a otras restricciones físicas por sus convicciones políticas, religiosas o cualquier otro motivo de conciencia, así como por su origen étnico, sexo, color, idioma, origen nacional o social, situación económica, nacimiento, orientación sexual u otras circunstancias, siempre que esa persona no haya recurrido a la violencia ni propugnado su uso". Su aprehensión y/o persecución se produce en el marco de su supuesta amenaza a un código de valores morales o institucionales promovido por quienes hegemonizan el orden establecido, el establishment , que los

considera un mal ejemplo para una sociedad a la que no se le permite diferir de los lineamientos impuestos.

Ahora bien, debemos reconocer que nuestro sistema penal ha permitido que existan personas que, agravándose su situación por su incapacidad económica y carencia en el acceso de buenos sistemas de defensoría legal, han sido recluidos a base de expedientes conformados por delitos prefabricados a causa de sus actividades políticas. Destacan casos como los del doctor José Manuel Mireles Valverde, ex vocero y principal líder de los grupos autodefensa en Michoacán. El 27 de junio de 2014, en un fuerte operativo policiaco que incluyó la participación de agentes militares y policías federales y locales, el doctor Mireles fue detenido junto con otras 69 personas en La Mira, municipio de Lázaro Cárdenas, Michoacán, imputados por supuestas violaciones a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, a decir, la portación de armas de grueso calibre, acusación a la que días más tarde se sumarían los cargos de posesión de marihuana y cocaína. Sobre estas acusaciones, tanto la defensa legal de Mireles como varios testigos de los hechos declararían, ante el Ministerio Público, Comisión Nacional de Derechos Humanos y otras instancias internacionales de protección a los derechos humanos, que las armas habían sido plantadas y que el proceso de detención se había realizado con base en un uso excesivo de la fuerza, que incluyó amenazas, insultos, amordazamientos, robo de posesiones, amedrentamientos y múltiples golpes contra los aprehendidos, poniéndolos en delicado estado de salud. Además, se interpusieron quejas a causa de que las autoridades judiciales mantuvieron incomunicado a Mireles por más de veinte horas, negándole el acceso a los medicamentos necesarios para el tratamiento a su problema de diabetes. Por si esto fuera poco, la detención se llevó a cabo sin orden de aprehensión y al tratarse de un caso que no exhibía flagrancia o urgencia, contravino lo establecido en el artículo 16 constitucional.

Sin embargo, las faltas al debido proceso no terminarían ahí pues luego de su detención, el juez federal Armando Wong dictó, con sospechosa celeridad, auto de formal prisión contra Mireles, quien fue trasladado apenas dos días después, junto con tres de sus escoltas, al Centro Federal de Readaptación Social (Cefereso) número 11, penal de máxima seguridad ubicado en la ciudad de Hermosillo, Sonora, en donde ha permanecido desde julio de 2014. Durante las horas más críticas de este proceso, jamás se le permitió al doctor Mireles hacer la debida llamada a un defensor dentro del plazo previsto por la ley. Cabe destacar que la detención del doctor Mireles se ordenó luego de que Alfredo Castillo Cervantes, en aquel entonces comisionado para la seguridad de Michoacán, rechazara su solicitud de unirse a la recientemente creada Policía Estatal de Fuerza Rural, bajo el argumento artificioso que su autoridad había sido desconocida por el Consejo de Autodefensas y que, habiendo sido expulsado de aquella organización, estaba impedido para portar armas de fuego. Sin embargo, durante los días posteriores a la detención, funcionarios de alto rango como el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chongo, y el propio comisionado Castillo realizaron diversas declaraciones, conscientes que el proceso judicial no había sido desahogado por completo, respecto a que Mireles había sido apresado por incumplir con los

acuerdos de registro de las autodefensas. Estas acciones solo agravaron la situación de incertidumbre social y jurídica de un hombre que, habiendo puesto su vida y la de sus seres queridos en riesgo, había decidido luchar en contra los abusos, extorsiones e injusticias cometidas por los cárteles del narcotráfico en Michoacán.

El caso de Nestora Salgado, jefa de la policía comunitaria en Olinalá, Guerrero, es también emblemático de esta clase de procesos judiciales marcados por el dolo y la persecución de carácter político. El 19 de agosto de 2013, la Jueza Segunda de Primera Instancia en Materia Penal del Distrito Judicial de los Bravo (Chilpancingo) emitió dentro de la causa penal 142/2013-I una orden de aprehensión contra la líder indígena por el delito de secuestro agravado. Apenas dos días después, Sergio Javier Lara Montellano, Secretario de Seguridad Pública y Protección Civil de Guerrero, solicitó que Nestora fuera internada en el Cefereso número 4 Noroeste, ubicado en Tepic, Nayarit. De inmediato se autorizó ese ingreso, aun antes de ser detenida. Por la tarde de ese mismo día, Nestora fue detenida en Olinalá, Guerrero, por elementos del Ejército mexicano, quienes la entregaron a la Armada de México, para ser trasladada vía terrestre a Chilpancingo. Apenas arribaron al lugar la entregaron a un comandante de la policía ministerial, quien de manera inmediata la subió a un helicóptero para trasladarla al puerto de Acapulco. Al llegar a su destino, Nestora fue encerrada e incomunicada en un sitio que no pudo identificar. No fue sino hasta la mañana del 22 de agosto de 2013 que Nestora Salgado fue presentada ante la Jueza Penal para recabar su declaración preparatoria, sin que previamente se le hubiese mostrado orden de aprehensión alguna.

Durante todo este proceso, se cometieron múltiples violaciones a los derechos de debido proceso y defensa adecuada cometidos tanto por agentes del ministerio público como por jueces del fuero común. Destacan los siguientes:

- 1) La detención arbitraria de Nestora por fuerzas armadas (Ejército y Armada de México), pues estas entidades no cuentan con facultades para ejecutar órdenes de aprehensión.
- 2) El traslado ilegal que la condujo a un penal de máxima seguridad, sin petición fundada y motivada del Ministerio Público y sin orden judicial. Hoy se tiene conocimiento que la decisión de internar a Nestora se ejecutó a través de un acto administrativo que provino del almirante Sergio Javier Lara Montellano, secretario de Seguridad Pública y Protección Civil del Estado de Guerrero. Cabe destacar en este sentido que el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guerrero no contempla la hipótesis del traslado de un procesado hacia un penal de máxima seguridad.
- 3) Dilaciones extraordinarias en el proceso, pues entre la puesta a disposición, la calificación de la legalidad de la detención y la resolución de la situación jurídica de Nestora transcurrieron en exceso los términos que señala el artículo 19 constitucional y el artículo 15 del Código de Procedimientos Penales. Además, por

lo que hace a la causa 196/2013, el juez decretó la legal detención hasta el 6 de febrero de 2014, no obstante que el exhorto lo había recibido el 28 de enero de 2014, señaló las 10:00 horas del 18 de febrero para su declaración preparatoria; mientras que en la causa penal 48/2014 el juez calificó de legal la detención de Nestora hasta el 16 de diciembre 2013, no obstante que ésta fue puesta a disposición desde el 9 de diciembre de 2013.

4) Falta de notificación consular, debido a su doble nacionalidad mexicana/norteamericana. Esta omisión privó a Nestora de su derecho a tener contacto y asistencia consular con la embajada norteamericana.

5) Negativa del juez para contar con un abogado de su confianza. No obstante que en fecha 26 de agosto de 2013 Nestora Salgado designó defensores particulares, la Jueza Segunda Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de los Bravo, le negó ese derecho aduciendo que existían discrepancias entre las firmas que había estampado al momento de rendir su declaración preparatoria y la firma del escrito de designación de defensores.

Como se observa, en ambos casos los inculpados fueron conducidos a la cárcel mediante procesos judiciales plagados de anomalías y contradicciones, envueltos en cuestionamientos por parte de múltiples organizaciones defensoras de los derechos humanos, medios independientes, especialistas en derecho penal, intelectuales, juristas y sociedad civil en general, quienes, a su vez, denunciaban públicamente una innegable persecución política contra los implicados. En el mismo marco de transgresión al debido proceso, se han girado y ejecutado cientos de órdenes de aprehensión injustificadas contra de personas que, frente al evidente dolo y despotismo de las autoridades correspondientes, solo puede calificárseles como presos políticos y de conciencia.

Todos estos casos actúan en contra los principios de Pro Persona y de Debido Proceso, y representan violaciones flagrantes a lo estipulado por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de los cuales México forma parte.

En este contexto, debemos reconocer también una realidad que, a dos décadas de la suscripción de los Acuerdos de San Andrés, debiera despertar entre los legisladores no sólo la mayor preocupación, sino el más enérgico de los repudios. El hecho de que los casos de persecución por motivos políticos escalen y se acentúen cuando se trata de hombres y mujeres de origen indígena. Herederos de un vasto legado cultural que haya entre sus raíces más hondas una tradición histórica de organización comunitaria, estas personas conocen, quizás como ninguna otra, de sus cualidades como modo para enfrentar los abusos de poder del régimen. Sin embargo, en la actualidad, las expresiones de resistencia que proceden de pueblos y comunidades indígenas se han vuelto objeto de constante

criminalización por parte del gobierno mexicano, llevando injustamente a la cárcel a decenas de sus integrantes. La persecución política de indígenas es particularmente agravante, pues recrudece la de por sí difícil cuesta de marginación, pobreza y falta de oportunidades que estos pueblos deben remontar para salir adelante.

Por desgracia, pese la constante ocurrencia de estos hechos el gobierno federal se ha negado sistemáticamente a reconocer esta realidad y de manera obstinada ha insistido en identificar como delincuentes a quienes enarbolan la muchas veces legítima necesidad de exigir, frente a los terribles escenarios de desigualdad, pobreza, violencia y exclusión que enmarcan la vida de amplísimos sectores de la sociedad mexicana, un mejor y más justo contrato social. Al mismo tiempo, diversos organismos no gubernamentales dedicados a la defensa de los derechos humanos denuncian la existencia de cientos de presos políticos y de conciencia en las cárceles federales y estatales de México, viviendo en deplorables condiciones de higiene y acceso a la salud y alimentación.

En este sentido, el Comité Cerezo, destacada organización de derechos humanos abocada a la liberación de presos políticos, declaró en un estudio publicado en 2010 que de 2002 a 2008, 1,373 personas fueron detenidas por motivos políticos, de las cuales 1,056 fueron hombres, 279 mujeres y 38 menores de edad. De los 1,373 presos, 1,320 fueron catalogados como presos de conciencia, 44 como injustamente presos asociados a motivos políticos, y 9 como presos políticos. En el mismo estudio, se señaló que las entidades con mayor número de presos eran Oaxaca, el Estado de México, Guerrero Michoacán y Chiapas, concentrando el 78 por ciento del total de presos políticos en el país. En la actualidad, el Comité Cerezo calcula que existen alrededor de 350 presos políticos y de conciencia reclusos en cárceles mexicanas. Por su parte, el Comité Nestora Libre ha denunciado el injusto encarcelamiento de 328 autodefensas en Michoacán, de 13 policías comunitarios en Guerrero y de varios dirigentes populares en Puebla que se han opuesto a la construcción infraestructura minera y termoeléctrica. En el mismo sentido, el Comité para la Libertad de los Presos Políticos y el Cese a la Represión en Puebla ha señalado que en México existen 500 presos y perseguidos políticos, 241 de los cuales proceden del estado de Puebla. Por si esto fuera poco, estadísticas de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) revelan que de las 257 mil 291 personas encarceladas en 2015, apenas 148 mil (58 por ciento) había recibido sentencia condenatoria, dejando a más de 109 mil personas presas (42 por ciento) sin la sentencia de un juez. Las cifras del CNS también resaltan que contando con un cupo máximo de 203 mil 228 personas, los centros penitenciarios sufren un exceso de más de 54 mil reos y que el 51 por ciento de las cárceles mexicanas están saturadas.

Ante esta inadmisibles realidad política y penitenciaria es evidente la necesidad de un impulsar un recurso legislativo como el de la amnistía que ofrezca, frente a las contradicciones en el discurso de un gobierno que dice pugnar por la concordia, el desarrollo y la pacificación del país y en los hechos demuestra lo contrario, esperanza para los afectados que les permita recuperar la dignidad de sus vidas.

Una acción de estas características constituiría un acto de alto valor simbólico pues además de comenzar a reparar el deterioro en el tejido social provocado por conflictos en donde a menudo el Estado mexicano también es responsable, mostraría indicios de un cambio sustancial en la estrategia empleada para dar solución a las distintas expresiones de crítica y resistencia al aparato institucional y modelo de gobierno, distanciándonos de la política punitiva hasta hoy empleada para dar paso a una basada en el respeto a los derechos humanos. Cabe agregar, además, que evitaría el desamparo de cientos de familias, víctimas de la injusta reclusión de sus seres queridos.

Tomando en consideración estos hechos, el propósito de este cuerpo jurídico gira en torno, primero, al necesario reconocimiento de la existencia de presos políticos y de conciencia en México, para entonces comprender su condición de víctimas de procesos judiciales a menudo colmados de irregularidades, los cuales han sido desahogados muchas veces aprovechándose de su desigualdad económica, social y cultural, haciéndoles imposible presentar una apropiada defensa. Como garantes del orden jurídico nacional, es nuestro deber como legisladores vigilar y exigir que todo procesamiento judicial se realice dentro de la técnica legal más inobjetable, haciéndose respetar los principios de equidad y justicia que emanan de nuestra Carta Magna.

Por sus características, esta amnistía exhorta a esta Cámara a la comprensión de la desesperanza como explicación de conductas fuera del marco de la ley, que han sido inspiradas como reivindicación ante situaciones injustas, inequitativas e indignas. Sabemos bien que la amnistía no borra por completo la injusticia cometida; sin embargo, ésta constituye un engrane nodal en el proceso para la reivindicación de las causas de los afectados, la concordia social y la lucha irrenunciable por el respeto de los derechos humanos. Sabemos también que presos políticos como el doctor Manuel Mireles o la Sra. Nestora Salgado han recorrido prácticamente todas las instancias legales para resolver sus casos, padeciendo una y otra vez la negligencia de las autoridades competentes, quienes les han obstaculizado e impedido el acceso a su libertad, y que por tanto, la única salida posible para dar solución a estos agravios debe ser resultado de una decisión política emanada de esta honorable representación.

Por todo lo anterior, es imperativo encontrar cuanto antes solución a un problema que exhibe de forma flagrante la condición actual que guarda nuestro país con respecto al respeto de los derechos humanos, especialmente el derecho a la justicia. No podemos permitir se normalice un Estado en donde el acceso a la justicia se mantenga rebasado por la impunidad, ineficiencia e incapacidad de todos los eslabones del sistema para proteger los derechos fundamentales de todos los mexicanos.

Debemos ser conscientes de que para resolver cualquier conflicto es indispensable propiciar condiciones de paz y certeza jurídica para los involucrados. Una política que apueste por remediar las exigencias enarboladas por los movimientos sociales mediante la persecución y encarcelamiento

sistemático de quienes, frente a la crudeza de las circunstancias, han decidido exponer sus vidas para defender su patrimonio, sus derechos y sus seres queridos, no es sólo un absurdo, sino que constituye una cruel injusticia y un total despropósito. Penalizar y castigar así, sin un examen crítico de la situación presente, sólo perpetua la ignorancia respecto de las causas originarias de las diversas problemáticas que sufre el país. Para combatir la violencia no es necesario más violencia, sino acciones integrales para impulsar el desarrollo económico y social en las regiones afectadas, así como el apoyo irrenunciable para las víctimas y quienes la historia reciente ha lastimado y soslayado.

Es compromiso de las diversas manifestaciones sociales representadas en esta Soberanía hacer prevalecer en todo momento y ante cualquier circunstancia el respeto de las garantías individuales y los derechos humanos. Asimismo, la fracción XXII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos confiere la facultad para conceder amnistía, permitiendo con ello salvaguardar la paz nacional. Por tanto, sirva la aprobación de esta ley para consolidar la posición de la Cámara de Diputados respecto al respeto inalienable de nuestros derechos fundamentales.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de diputado federal integrante del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta honorable Cámara la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción XXII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

Único. Se reforma la fracción XXII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 73. ...

I. a XXI...

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales del fuero común y de la Federación.

XXIII. a XXX...

Transitorios

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de marzo de 2016.

Diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez (rúbrica)

Que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Claudia Edith Anaya Mota, del Grupo Parlamentario del PRI

Quien suscribe, diputada Claudia Edith Anaya Mota, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 que adiciona el inciso e) a la fracción II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el que se agrega la inclusión como un criterio que orienta la educación pública, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

La educación es la formación del individuo con proyección social, es decir los conocimientos, saberes, competencias y habilidades adquiridas a través de la educación no tienen otro fin más que el desarrollo de la sociedad en su conjunto, es decir es un proceso por el cual las personas se integran a la sociedad. La sociedad contemporánea presenta sistemas complejos que requieren de una mejor educación para que el individuo pueda interactuar plenamente en ella, el proceso educativo debe mejorar constantemente y sistematizarse para lograr que todos los individuos adopten ciertos conocimientos y habilidades consideradas básicas para su adecuada incorporación en la sociedad. Emile Durkheim se refiere a ello de la siguiente manera “la educación común es función del estado social; pues cada sociedad busca realizar en sus miembros, por vía de la educación, un ideal que le es propio”.¹ Es decir este proceso sistemático es responsabilidad del estado, quien adopta la responsabilidad del diseño del sistema educativo en conjunto y lo dota de los ideales que considera propios.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los principios sobre los que se basa la educación pública en México, de acuerdo al texto de su artículo 3º, que a la letra dice:

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado – Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

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

d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;²

Es de afirmarse que la política educativa en México, no sólo tiene como objetivo una alfabetización a través de la apropiación de conocimientos, sino la formación del individuo para su inclusión plena en la sociedad, donde su contribución única sea el principio del progreso nacional; igualmente plantea la necesidad de incorporar valores como la democracia, el nacionalismo y el respeto a los derechos humanos; esta visión de la educación en México permite la movilidad social y la consolidación del Estado de Derecho.

De acuerdo a Paulo Freire: La alfabetización, y por consiguiente toda la tarea de educar sólo es auténticamente humanista en la medida en que procure la integración del individuo a su realidad nacional, en la medida en que pierda el miedo a la libertad: en la medida en que pueda crear en el educando un proceso de recreación, de búsqueda, de independencia y, a la vez, de solidaridad. ³ Antes

bien el proceso educativo tiende a empoderar al individuo a través de la integración a su entorno, permitiendo su interacción plena.

La educación es un derecho humano esencial que posibilita el ejercicio de los demás derechos. La educación promueve la libertad y la autonomía personal. Gracias a ella, es posible mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales de un país; esta? demostrado que el incremento de la escolaridad de la población se asocia con el mejoramiento de la productividad, la movilidad social, la reducción de la pobreza, la construcción de la ciudadanía y la identidad y, en definitiva, con el fortalecimiento de la cohesión social. 4 La anterior cita se desprende de un ambicioso estudio sobre la educación y su acceso en nuestro país, misma que sirve como premisa para fijar las metas persigue el Estado Mexicano en materia de este derecho fundamental, este documento elaborado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado en el año de 2012, no considera dentro del documento a las personas con discapacidad y su inclusión dentro del sistema educativo, más aún no existe en su base de datos un indicador o un parámetro de referencia relativo.

La discapacidad es el resultado de la exclusión de las personas en su entorno, de acuerdo a sus características, no es precisamente una limitación total, puesta que solamente es una condición referencial y situacional, que mantiene su permanencia en cuanto la sociedad no realiza acciones que incluyan en igualdad de condiciones a las personas con discapacidad. Reiterando el carácter situacional de la discapacidad, la educación no está exenta de factores que generan una brecha entre las personas por esta condición humana.

Derivado de la exclusión social las personas con discapacidad no logran incorporarse debidamente a la sociedad, ni tampoco ser sujetos plenos de derechos, en particular y para los intereses que persigue la iniciativa se exponen diversos indicadores respecto a el acceso a la educación por parte de este grupo social, contenidos en el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018:5

Con esta reforma contribuiremos a que nuestro país cumpla con las Recomendaciones que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas le formuló en su 12° periodo de sesiones. El Comité manifestó su preocupación por la persistencia del modelo de educación especial, y en su Recomendación 48 inciso a) llamó al Estado mexicano a reconocer en la legislación un sistema de educación inclusiva en todos los niveles educativos y el desarrollo de ajustes razonables con recursos suficientes.

Por otra parte, el Informe Mundial sobre Discapacidad 2011 aporta información sustantiva de los obstáculos a que se enfrenta la población con discapacidad, como los siguientes:

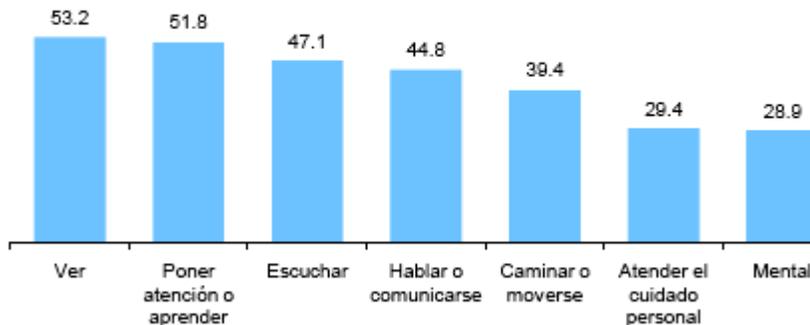
a) El diseño de políticas no siempre tiene en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad, o bien no cumplen las normas existentes.

...

h) La falta de datos rigurosos y comparables sobre la discapacidad y la falta de pruebas objetivas sobre los programas pueden dificultar la comprensión e impedir que se adopten medidas. Conocer el número de personas con discapacidad y sus circunstancias puede mejorar los esfuerzos para eliminar obstáculos y proporcionar servicios que permitan la participación de las personas con discapacidad.

El Censo 2010 muestra que la población con discapacidad de 3 a 29 años se encuentra en desventaja frente a su contraparte sin discapacidad, ya que 45 de cada 100 asisten a la escuela, y entre las personas sin discapacidad lo hacen 56 de cada 100. Esta medición estadística indica que las niñas y niños con dificultad mental, para atender el cuidado personal, hablar o comunicarse y poner atención o aprender, representan entre el 46.1% y 60.5% de población que no sabe leer y escribir en este grupo etario. El grupo que tienen dificultad para escuchar 29.7%, caminar o moverse 29.1% y ver 12.6%. Las niñas y niños con discapacidades cognitivas y de comunicación son los que enfrentan más restricciones para acceder a la educación y es uno de los grupos sociales menos integrados al ámbito educativo .

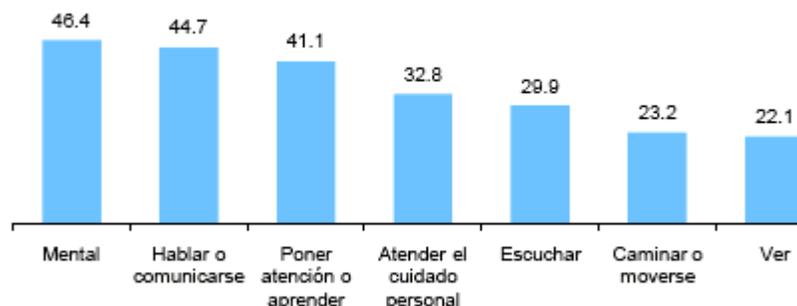
Porcentaje de población con discapacidad de 3 a 29 años que asiste a la escuela, por tipo de discapacidad, 2010



Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Base de datos de la muestra.

Las personas de 15 años y más, con limitaciones mentales, para hablar o comunicarse, y poner atención o aprender, representan entre 40% y 50% de analfabetas. Las personas con dificultades para atender el cuidado personal 32.8%, para escuchar 29.9%, caminar o moverse 23.2% y ver 22.1%. Las diferencias porcentuales son amplias y muestran las restricciones en el acceso educativo de la población con limitaciones cognitivas y de comunicación.

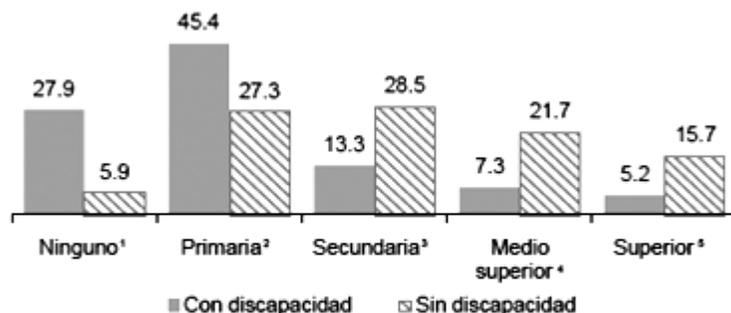
Porcentaje de población con discapacidad analfabeta por tipo de discapacidad, 2010



Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Base de datos de la muestra.

El Censo 2010 reporta que entre la población con discapacidad, el 27.9% no tiene estudios, 45.4% terminó al menos un año de primaria, 13.3% uno de secundaria, 7.3% uno de media superior y 5.2% uno de superior; el 86.6% de la población con discapacidad tiene como máximo estudios de educación básica. En conclusión entre la población con discapacidad, 3 de cada 10 no tiene estudios, 4 de esos 10 terminó al menos un año de primaria, 1 grado uno de secundaria, 7.3% uno de media superior y 5.2% uno de superior.

Distribución porcentual de la población de 15 años y más, por condición de discapacidad según nivel de escolaridad, 2010



Nota: No se grafica el no especificado de nivel de escolaridad: 0.0% en cada caso.

¹ Incluye también preescolar.

² Incluye primaria completa e incompleta.

³ Incluye secundaria completa e incompleta y técnicos con antecedente de primaria.

⁴ Incluye los estudios de preparatoria o bachillerato, carreras técnicas o comerciales con antecedente de secundaria y normal básica.

⁵ Incluye los estudios de licenciatura, profesional, normal superior, técnico superior o tecnológico, maestría y doctorado.

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Base de datos de la muestra.

Actualmente en México, se reconoce el modelo de educación especial para las personas con discapacidad, de acuerdo al texto del artículo 41 de la Ley General de Educación, que a la letra dice:

Artículo 41.- La educación especial esta? destinada a personas con discapacidad , transitoria o definitiva, así? como a aquellas con aptitudes sobresalientes.

Atenderá? a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social incluyente y con perspectiva de género.

Tratándose de menores de edad con discapacidad, esta educación propiciara? su integración a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos. Para quienes no logren esa integración, esta educación procurara? la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios.⁶

Este modelo solamente incluye a las personas con discapacidad, particularmente niñas, niños y adolescentes en la educación básica, (Preescolar, Primaria y Secundaria), excluyendo su alcance de la educación media superior, superior, técnica y para adultos, derivado de lo cual se mantiene la brecha entre los pares sin discapacidad, reflejada en las cifras citadas con anterioridad, particularmente reiterando que el 86.6% de la población con discapacidad en nuestro país tiene como máximo grado de estudios la educación básica.

De acuerdo al documento de divulgación titulado “La Educación Especial en México”⁷ a cargo de la Secretaría de Educación Pública a través de la Subsecretaría de Educación Básica se constata que los servicios educativos encaminados a la población con discapacidad se concentran únicamente en los menores de edad que cursan la educación básica. Según datos referidos en dicho documento, actualmente se cuentan con 5,935 unidades de educación especial concentrados primordialmente en Centros de Atención Múltiple (CAM, 1647) y Unidades de Apoyo a la Educación Regular (USAER, 4100); los cuales realizan las siguientes acciones:

USAER: Apoyar el proceso de inclusión educativa de alumnos con necesidades específicas que requieren de mayores apoyos educativos, en las instituciones de educación inicial y las escuelas de educación regular.

CAM: Escolarizar a aquellos alumnos que presentan discapacidad severa, múltiple, trastornos generalizados del desarrollo, o que por la discapacidad que presentan, requieren de adecuaciones curriculares altamente significativas y de apoyos generalizados y/o permanentes.

Las acciones señaladas dentro del modelo de educación especial se interpretan de la siguiente forma, la primera incorpora a los alumnos con discapacidad a la educación regular proporcionando “Apoyos Educativos”, que pueden ser relacionados con el concepto de “Ajuste Razonable”⁸ contenido en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, respondiendo a la necesidad de una educación básica inclusiva, que permite alcanzar los objetivos de la educación de acuerdo a los principios del artículo 3º constitucional, señalados con anterioridad.

La segunda acción ejercida principalmente por los CAM, tiene como objetivo incorporar de manera paulatina e individualizada a menores de edad con discapacidad, cuyas necesidades requieren un trabajo conjunto de diversos especialistas; donde los progresos no deben ser evaluados de manera convencional y adicionalmente la incorporación a la sociedad es un área de trabajo importante.

Es importante señalar que la iniciativa reconoce la necesidad de la educación especial en los CAM, antes bien el objetivo principal que persigue es la incorporación progresiva del modelo de educación inclusiva, en todo el sistema educativo nacional. Existe una diferencia conceptual, metodológica y curricular entre los modelos inclusivo y especial, para efectos de la exposición de motivos, se refieren diversas definiciones especializadas sobre educación inclusiva, con la finalidad de establecer parámetros que identifiquen la conveniencia de este modelo.

La definición más utilizada de “educación inclusiva”, corresponde a la desarrollada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO- en el marco del programa Educación para Todos, de acuerdo al siguiente texto:

“La educación inclusiva puede ser concebida como un proceso que permite abordar y responder a la diversidad de las necesidades de todos los educandos a través de una mayor participación en el aprendizaje, las actividades culturales y comunitarias y reducir la exclusión dentro y fuera del sistema educativo. Lo anterior implica cambios y modificaciones de contenidos, enfoques, estructuras y estrategias basados en una visión común que abarca a todos los niños en edad escolar y la convicción de que es responsabilidad del sistema educativo regular educar a todos los niños y niñas. El objetivo de la inclusión es brindar respuestas apropiadas al amplio espectro de necesidades de aprendizaje tanto en entornos formales como no formales de la educación. La educación inclusiva, más que un tema marginal que trata sobre cómo integrar a ciertos estudiantes a la enseñanza convencional, representa una perspectiva que debe servir para analizar cómo transformar los sistemas educativos y otros entornos de aprendizaje, con el fin de responder a la diversidad de los estudiantes. El propósito de la educación inclusiva es permitir que los maestros y estudiantes se sientan cómodos ante la diversidad y la perciban no como un problema, sino como un desafío y una oportunidad para enriquecer las formas de enseñar y aprender”.⁹

Es decir la inclusión persigue como objetivos, el reconocimiento y la eliminación progresiva de barreras, la participación y presencia de todos los estudiantes en las actividades escolares y la identificación de los grupos que pudieran encontrarse en rezago o marginación e incluso fracaso escolar. Es decir es un proceso que adopta la diversidad en todos sus aspectos, para responder de mejor manera a los retos que implica. La escuela es un agente de organización social, “por una parte, porque contribuyen a reproducir el orden social; por otra, por la esperanza de que pueden contribuir a mejorar ese orden. Las escuelas caminan orientadas así? entre el pasado y el futuro. Su tarea no es sólo preservar el pasado, sino construir

el futuro, [...] Se aprende una relación con el conocimiento y con la realidad a la que ese conocimiento se refiere y sobre la que se le permite actuar. Se aprenden formas de relaciones con otras personas. Se aprenden ideas sobre uno mismo, sobre nuestro lugar en la estructura social, en la vida y en el mundo, se desarrollan esperanzas y expectativas, se adquieren habilidades”.¹⁰

Esta caracterización social de la educación pública reafirma la premisa sobre la cual se motiva la Iniciativa “La educación pública en México debe considerar la inclusión como uno de sus objetivos” .

Primordialmente porque la educación debe estar encaminada a la superación de desigualdades, la exclusión social no se percibe sólo en materia económica, existe igualmente en la fragmentación cultural de la sociedad y la segmentación del espacio público, “La exclusión social va más allá? de la pobreza ya que tiene que ver con la ausencia de participación en la sociedad y con la falta de acceso a bienes básicos y redes de bienestar social, lo cual conduce a un número cada vez mayor de personas a “quedar fuera de la sociedad” y a vivir por debajo de los niveles de dignidad e igualdad a los que todos tenemos derecho.”¹¹ Este hecho confirma la necesidad de que el Estado mexicano deba promover la inclusión en el aula escolar de todas las personas para la construcción de una sociedad donde progresivamente se superen las barreras, las personas con discapacidad, los indígenas, entre otros grupos vulnerables se encuentran en la actualidad en un severo estado de exclusión, por lo que la educación deberá convertirse en el mecanismo para su empoderamiento.

La educación vista sólo desde el modelo especial, aísla a las personas con discapacidad del proceso de convivencia escolar, por ello al ampliar la visión a través del modelo inclusivo, se contará con un sistema educativo que privilegie la interacción de las personas en el entorno escolar reafirmando el reconocimiento de la diversidad, como un elemento que enriquece la sociedad y no como un conjunto de necesidades especiales.

La inclusión social pasa necesariamente, aunque no sólo, por una mayor inclusión en la educación, es decir por el desarrollo de escuelas o contextos educativos que acojan a todas las personas de la comunidad, independientemente de su procedencia social, cultural o características individuales, y den respuesta a la diversidad de necesidades de aprendizaje. Una escuela inclusiva es aquella que no tiene mecanismos de selección ni discriminación de ningún tipo, y que transforma su funcionamiento y propuesta pedagógica para integrar la diversidad del alumnado favoreciendo así? la cohesión social que es una de las finalidades de la educación. ¹²

Al incorporar dentro del texto Constitucional, la inclusión como un criterio que oriente la educación pública, en todos los niveles, considerando las modalidades técnicas, para adultos, digitales y relacionadas. Esta reforma deberá considerar modificaciones curriculares y pedagógicas que inserten la diversidad como un elemento de aprendizaje y conocimiento, no como una dificultad derivada de las

diferentes características de las personas. La educación inclusiva tendrá que ser un referente para la eliminación de las desigualdades que segregan a los grupos vulnerables, que se encuentran en un riesgo mayor de marginación y exclusión.

Es por lo anteriormente expuesto y de acuerdo a los artículos señalados en el proemio que se presenta ante esta honorable soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona el inciso e) a la fracción II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

...

...

I. ...

II. ...

...

a) - d)...

e) Sera inclusivo, promoverá la participación y la presencia de las personas en el sistema educativo nacional en todos sus niveles y modalidades, así como el pleno desarrollo de sus habilidades y capacidades; considerando la diversidad de características humanas, sociales, culturales y económicas; privilegiando la eliminación de las desigualdades.

III. a IX. ...

Transitorios

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

Notas

1 "La educación, un fenómeno social complejo", Cabrera G., Vázquez R., revista digital Sociedad de la Información, disponible en: <http://www.sociedadelainformacion.com/38/complejo.pdf>

2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF: 26/06/2013, Última Reforma, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

3 La educación como práctica de la libertad, Freire P., Siglo XXI Editores, 1988, disponible en: <http://www.educacionsalta.com.ar/files/archivos/bibliotecas/3/eccbc87e4b5ce2fe28308fd9f2a7baf3.pdf>

4 La educación en México, Estado actual y consideraciones sobre su evaluación, INEE; 2012, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/reu/docs/presentacion_211112.pdf

5 Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, Sedesol, DOF: 30/04/2014. Disponible en: <http://www.gob.mx/conadis/documentos/programa-nacional-para-el-desarrollo-y-la-inclusion-de-las-personas-con-discapacidad-2014-2018>

6 Ley General de Educación, DOF: 28/01/2011, última reforma disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_171215.pdf

7 La Educación Especial en México, SEP, 2014, disponible en: <http://innovec.org.mx/home/images/educacion%20especial-mexico%20fabiana%20romero.pdf>

8 Artículo 2º: Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ... II. Ajustes Razonables. Se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales; Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, DOF: 30/05/2011, disponible en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD_171215 .pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD_171215.pdf)

9 Echeita, G., Ainscow, M., La Educación Inclusiva como derecho. Marco de referencia y pautas de acción para el desarrollo de una revolución pendiente, Segundo Congreso Iberoamericano de Síndrome de Down, España 2010, disponible en:

https://www.uam.es/personal_pdi/stmaria/sarrio/DOCUMENTOS,%20ARTICULOS,%20PONENCIAS,/Educacion%20inclusiva%20como%20derecho.%20Ainscow%20y%20Echeita.pdf

10 La escuela como agente socializador, De Luca, S., Revista Iberoamericana de Educación, disponible en: <http://rieoei.org/deloslectores/406DeLuca.pdf>

11 Marco Conceptual de Educación Inclusiva, Guijarro Blanco, R., Conferencia Internacional de Educación, UNESCO, 2008, disponible en: http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Policy_Dialogue/48th_ICE/CONFINTED_48_Inf_2__Spanish.pdf

12 Ibídem.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la honorable Cámara de Diputados, a 1 de marzo de 2016.

Diputada Claudia Edith Anaya Mota (rúbrica)

Que reforma los artículos 89, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, diputada federal Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 89, fracción II, 115, fracción I y VIII, 116, fracción IV, incisos a) y b); así como 122 en su Base Segunda, fracción II, inciso d); de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

Aun cuando se pueden reconocer avances en la incorporación de las mujeres a la vida pública del país, debemos señalar que su política se sigue dando en un contexto adverso y dentro de una cultura política machista y no pocas veces discriminatoria, que en muchos casos aún considera los espacios de poder como territorio acotado para los hombres. Es por ello que debemos impulsar que la paridad sea considerado un principio constitucional no sólo en la integración de las candidaturas, sino también en la conformación de gabinetes en los tres órdenes de gobierno para dar paso a una verdadera representatividad de género.

La resolución sobre la participación de la mujer en la política aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2011, establece que “las mujeres siguen estando marginadas en gran medida de la esfera política en todo el mundo, a menudo como resultado de leyes, prácticas, actitudes y estereotipos de género discriminatorios, bajos niveles de educación, falta de acceso a servicios de atención sanitaria, y debido a que la pobreza las afecta de manera desproporcionada”.

En nuestro país, aunque no hemos alcanzado la meta de la paridad, los resultados del proceso electoral de 2015 muestran un avance significativo en la integración de más mujeres dentro de los órganos legislativos federales y locales, así como en la integración de los ayuntamientos. Esto, en buena medida, ha sido consecuencia de acciones afirmativas que en materia de legislación electoral se han concretado.

Tomando en consideración que este tipo de políticas encuentran mayores resistencias en localidades cuya población no es lo suficientemente numerosa; se establece en la presente iniciativa que el criterio de paridad entre mujeres y hombres en la integración de gabinetes, solo tendrá carácter de obligatorio en municipios cuya población rebase los 100 mil habitantes. Así, y según las cifras del Censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el año

2010, serían sólo unos 117 de los 2 mil 457 municipios los obligados a observar esta disposición.

Recordemos que solo en el presente año, se estarán renovando 12 Gubernaturas y 548 Ayuntamientos, de los cuales 29 cuentan con una población superior a los 100,000 habitantes; si esas administraciones observaran la paridad en la integración de sus gabinetes de primer nivel, estaríamos garantizando la incorporación de más de 200 funcionarias en los órganos de decisión política del país.

Argumentación

La reforma a la Carta Magna en 2014, que incorporó en el artículo 41 la obligación de los partidos de garantizar la paridad entre mujeres y hombres en las candidaturas al Poder Legislativo federal y local, representó sin duda un parte aguas, que estableció las bases para continuar con el desarrollo progresivo de los derechos políticos de las mujeres.

Hoy por hoy, el establecimiento de la paridad entre mujeres y hombres es una medida estratégica e indispensable frente a la evidente sub-representación de las mujeres en los órganos de decisión política, así como para cumplir con la obligación estatal de generar las condiciones para que el ejercicio de los derechos políticos-electorales de las mujeres, sean una realidad.

Vale la pena resaltar que países como Ecuador, Bolivia, Costa Rica y han dado pasos importantes, estableciendo la paridad en sus marcos jurídicos.

Así, en Ecuador se define a la proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, la paridad y alternabilidad entre hombres y mujeres; como principios de su sistema electoral, y se establece la paridad en la integración de diversas instancias, tales como Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Contencioso Electoral, la Corte Constitucional, la elección de juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia, en la conformación del Consejo de la Judicatura y en la designación de servidoras y servidores judiciales.

El artículo 278 constitucional de Bolivia, determina que en la elección de asambleístas departamentales deberá observarse la paridad y alternancia de género.

En Costa Rica se establece la paridad en las estructuras internas de los partidos políticos, en las papeletas electorales y en el acceso a capacitación. También se establece el principio de alternancia y se señala que cuando existan números impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno.

En el orden internacional, México ha firmado diversos tratados internacionales; tal es el caso de del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2.1 y 3), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 1), la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (artículo 3), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículos 3, 4.1, 7.a) y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (artículos 3, 5, 6 y 7.e).

Como parte de los compromisos asumidos en la suscripción de dichos instrumentos, nuestro país tiene el deber de presentar informes periódicos que den cuenta de las acciones y políticas que se han implantado al respecto.

El proceso electoral de 2015 generó un impacto positivo en la integración de más mujeres dentro de los órganos legislativos tanto en el ámbito federal como local, pero no se ha logrado alcanzar la paridad en la composición final de dichos órganos. Es por ello que resulta pertinente ajustar la instrumentalización de la paridad y, como un acto de congruencia, hacerla extensiva para la integración de órganos administrativos, así como para el nombramiento de quienes forman parte de ellos.

Finalmente, es fundamental destacar que a las reformas constitucionales y legales encaminadas al reconocimiento y aplicación de la paridad, deben sumársele un conjunto de políticas y medidas administrativas que generen las condiciones necesarias para que las mujeres ejerzan sus derechos político-electorales en plena igualdad, en un ambiente libre de violencia y de discriminación.

Por lo expuesto y con el fundamento legal referido en el proemio del presente documento, presento ante esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforman los artículos 89 fracción II, 115 fracción I y VIII, 116 fracción IV incisos a) y b); así como 122 en su Base Segunda, fracción II, inciso d); de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

I. ...

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Los nombramientos a que se refiere el párrafo anterior deberán observar el principio de paridad entre mujeres y hombres, salvo el caso de los servidores públicos de las dependencias señaladas en el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, primer párrafo, de esta Constitución, que se sujetarán a los servicios de carrera señalados en la legislación correspondiente, misma que incentivará la participación igualitaria entre hombres y mujeres.

...

...

Artículo 115. ...

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine; en aquellos municipios cuya población sea superior a 100 mil habitantes, tanto en la integración del ayuntamiento como en la del área ejecutiva de primer nivel de la administración municipal, deberá observarse el principio de paridad entre mujeres y hombres. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

...

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional y el principio de paridad entre mujeres y hombres en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. El titular del Ejecutivo podrá nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho o equivalentes observando el principio de paridad entre mujeres y hombres, así como 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.

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; la postulación de candidaturas se realice conforme al principio de paridad entre mujeres y hombres, y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, paridad entre mujeres y hombres y objetividad;

...

Artículo 122. ...

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia...

Base Segunda. ...

...

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

...

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, ajustándose para ello al principio de paridad entre mujeres y hombres;

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión y los Congresos de las Entidades Federativas contarán con el plazo de un año para reformar las leyes correspondientes. Las legislaturas de las entidades federativas deberán establecer los mecanismos para cumplir este fin.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de marzo de 2016.

Diputada Alejandra Noemí Reynoso Sánchez (rúbrica)

Que reforma los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 sujeción 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, somete a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el primer párrafo del artículo 65 y el primer párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de ampliar el segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

La creciente preocupación de los ciudadanos por los temas que involucran la vida pública, es decir, la política, se expresa –en palabras de Alejandra Moreno Toscano¹– en una crisis de confianza y de credibilidad profundas que ponen en duda lo que se dice y hace desde el gobierno –y agregamos, desde los Poderes de la Unión–, cuyo malestar Jesús Silva Herzog resume con la frase: “la perversión de las funciones elementales de la democracia”².

Como bien apunta Alejandra Moreno: “la cultura política es resistente al cambio. Como hábito aprendido de la sociedad funciona instintivamente ante impulsos externos”³, diagnóstico del que, evidentemente, no escapa el Congreso de la Unión. Sin embargo, como consecuencia de la realidad por la que atraviesa este país, se exige un papel mucho más activo por parte del Congreso de la Unión. Por tanto, es urgente un cambio que impacte en la vida activa del Poder Legislativo.

Resulta inconcebible que, dada la carga de trabajo del Congreso de la Unión, los periodos de sesiones ordinarios, es decir, “los espacios de tiempo hábil en los que el Congreso de la Unión o sus Cámaras pueden reunirse para realizar sus funciones”⁴, sean tan reducidos, haciendo propicia la acumulación de trabajo legislativo, en asuntos fundamentales para el futuro del país. Es decir, no es justificable que, a pesar del trabajo pendiente, el Congreso de la Unión tenga periodos de receso tan extensos.

Lo anterior, se encuentra establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83

de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

En ambos períodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada Período de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

Artículo 66. Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el presidente de la república.

Por ende, como explica Miguel Carbonell, “El tiempo normal de funcionamiento de una legislatura, sumando los dos periodos ordinarios, es de 5 meses al año. Es decir, durante 7 meses al año las Cámaras no sesionan de forma ordinaria.”⁵

La consecuencias de periodos ordinarios de sesiones tan reducidos son, en palabras de Susana Thalía Pedroza de la Llave, “por un lado, la ineficacia y, por otro, la antidemocracia, que perjudican a uno de los órganos o instituciones del Estado”⁶, principalmente por cinco razones:

Primera: El Poder Legislativo carece de una verdadera representatividad, debido a que, durante siete meses, éste no está reunido y la Comisión Permanente, órgano que actúa durante sus recesos y que tiene numerosas atribuciones, representa tan sólo 6 por ciento de seiscientos veintiocho parlamentarios en total;

Segunda: Que por la situación actual que vive el país y los estados de la República, constantemente se convoca a sesiones extraordinarias;

Tercera: Es escaso el tiempo para que la institución representativa realice sus facultades y obligaciones, por ejemplo, la Constitución le atribuye de entrada, en el artículo 73, en sus XXX fracciones, facultades y obligaciones, además de otras previstas en diversos artículos constitucionales;

Cuarta: El tiempo para que se ejerza el control del Congreso sobre el gobierno es escaso, control que debe caracterizarse por ser preventivo, permanente y a posteriori pero, sobre todo, continuo, situación que no se da, y

Quinta: Las iniciativas de ley o cualquier otro asunto se conocen de manera superficial o, en lenguaje coloquial, “al vapor”⁷ .

No es óbice que, estos periodos tan acotados pudieran haber tenido alguna razón de ser en el pasado, “cuando la labor de los representantes y en general la tarea parlamentaria era mucho más simple”⁸ , sin embargo, “en la actualidad, teniendo presentes las enormes necesidades de regulación y de intervención legislativa que demanda la dinámica del sistema político y el mismo entorno social, parece un lujo excesivo para el país tener a las Cámaras fuera de funcionamiento normal durante tanto tiempo”⁹ .

No obstante, con períodos de sesiones tan breve, explica Miguel Carbonell¹⁰ , se rompe la continuidad del trabajo legislativo, pues no permite un análisis y un estudio detenido, detallado, ni facilita las tareas de fiscalización y de control político que debiera ejercer el Congreso de la Unión sobre el Poder Ejecutivo, por lo que, resulta incongruente que, mientras los demás Poderes de la Unión trabajen de manera continua todo el año, el Congreso lo haga apenas la mitad de ese tiempo, para realizar sus tareas, imposibilitando el equilibrio que debe haber entre los Poderes de la Unión.

Por ello, resulta pertinente lo señalado por Diego Valadés, con respecto a que “los principios que han de regir los controles entre los órganos de poder son los de responsabilidad, efectividad, utilidad, publicidad, estabilidad y regularidad”¹¹ , por tanto, su propuesta pasa por la ampliación de los períodos de sesiones del Congreso de la Unión.

Es así, que Valadés argumenta que la tendencia a la ampliación de los períodos de sesiones tiene que darse de manera progresiva: “La presencia de los debates en el Congreso capta la atención ciudadana hacia los órganos del poder; encauza la manifestación de las inconformidades; permite advertir y prever la orientación de las demandas; habitúa a que sea en ese ámbito donde se ventilen las discusiones políticas, y permite que las expresiones de todos los partidos y de los representantes populares sitúen la magnitud de los problemas y de sus posibles soluciones.”¹²

Así, la ampliación del periodo de sesiones, reafirma el papel de los legisladores como actores centrales de la vida política del país y fortalece al sistema democrático y representativo:

Es indispensable ampliar y mejorar el concepto del servicio civil existente, para que la eventual alternancia de los partidos que ocupen el gobierno y la nueva relación con el Congreso, no suscite dudas y reservas en la ciudadanía. Esas dudas podrían incluso distorsionar el sentido del voto, privilegiando sólo por esa razón al partido que ya estuviera en el poder. Paralelamente, será necesario construir un servicio civil tan amplio como sea necesario y altamente profesional, en el Congreso. Además del apoyo indispensable para el cumplimiento de las

labores legislativas, permitirá que la experiencia institucional acumulada facilite la acción de los representantes populares.¹³

Por lo tanto, siguiendo a Diego Valadés¹⁴, es necesario dotar a los legisladores de los insumos adecuados para el desempeño de sus responsabilidades, por lo que es pertinente ampliar los periodos de sesiones ordinarias del Congreso, a fin de que el Poder Legislativo sesione de manera permanente, por lo que es conveniente reformar los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de ampliar los dos períodos ordinarios de sesiones a diez meses y únicamente dos meses de receso, con lo que se estarían ampliando las oportunidades congresuales para desarrollar sus iniciativas; elaborar, discutir y aprobar las reformas que el país requiera, y, resolver “los demás asuntos que le correspondan de acuerdo con la Constitución”¹⁵.

Por lo expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman el primer párrafo del artículo 65 y el primer párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de ampliar el segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, para quedar como sigue

Artículo Único: Se reforma el párrafo primero del artículo 65 y el párrafo primero del artículo 66, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 15 de enero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

...

...

Artículo 66. Cada periodo de sesiones durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 31 de julio del mismo año.

...

Transitorios

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

Notas

1 Moreno, Alejandra, Volver al Congreso, Nexos, consultado en: <http://www.nexos.com.mx/?p=26961>

2 Ibíd.

3 Ibíd.

4 Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Congreso de la Unión. Integración y regulación. UNAM. 1997, consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=142>

5 Carbonell, Miguel, Reforma del Estado y Cambio Constitucional en México. Documento de Trabajo. Número 2. Segunda versión. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, mayo, 2000, consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/418/5.pdf>

6 Obra citada, Pedroza de la Llave, Susana Thalía.

7 Ibíd.

8 Carbonell, José, ¿Dónde están nuestros legisladores?, Nexos, consultado en: <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=1499>

9 Obra citada, Carbonell, Miguel.

10 Ibíd.

11 Carbonell, Miguel, Valadés, Diego, Constitución y democracia, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, 197 páginas, Biblioteca Jurídica Virtual, consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/6/rb/rb9.htm>

12 Valadés, Diego. La transición del sistema presidencial mexicano. Este país. Consultado en:

http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/65/8_ensayo_la%20transicion_valades.pdf

13 Ibíd.

14 Valadés, Diego, Constitución y democracia, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=4>

15 Obra citada, Pedroza de la Llave, Susana Thalía.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de marzo de 2016.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

Que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Vitalico Cándido Coheto Martínez, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, diputado Vitálico Cándido Coheto Martínez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Honorable 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 la consideración de esta Soberanía, Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo tercero, recorriéndose los subsiguientes, al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en el siguiente

Planteamiento del Problema

La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Esta diversidad cultural se manifiesta en las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional. De acuerdo con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), 6 de cada 100 mexicanos mayores de 5 años de edad hablan una lengua materna diferente al español. A su vez, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), determinó en el Censo de Población y Vivienda de 2010, que en México existen 11 familias lingüísticas, 68 lenguas indígenas y 364 variantes lingüísticas.

El elemento que sirve de identidad y distinción principal de un pueblo indígena es su lengua, sin menoscabo de otros componentes como sus usos y costumbres, vestido, comida, festividades, formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, entre otros.

De acuerdo con los datos del Inegi obtenidos en el Censo 2010, las lenguas indígenas con el mayor número de hablantes en el país son el náhuatl, el maya y las lenguas mixtecas. Para mayor ilustración respecto a la riqueza lingüística de México, se presenta el siguiente cuadro:

| Lengua indígena | Total | Hombres | Mujeres |
|-----------------------------|-----------|---------|---------|
| Matlatzincan | 1,096 | 526 | 570 |
| Maya | 786,113 | 405,504 | 380,609 |
| Mayo | 39,616 | 21,750 | 17,866 |
| Mazahua | 135,897 | 62,813 | 73,084 |
| Mazateco | 223,073 | 107,284 | 115,789 |
| Mixe | 132,759 | 63,092 | 69,667 |
| Mixteco | 471,710 | 221,655 | 250,055 |
| Mixteco de la costa | 27 | 16 | 11 |
| Mixteco de la mixteca alta | 2,493 | 1,197 | 1,296 |
| Mixteco de la mixteca baja | 2,197 | 1,049 | 1,148 |
| Mixteco de la zona mazateca | 6 | 2 | 4 |
| Mixteco de Puebla | 39 | 15 | 24 |
| Motocinteco (Qato'k) | 106 | 73 | 33 |
| Náhuatl | 1,544,968 | 754,321 | 790,647 |
| Ocuilteco (Tlahuica) | 737 | 372 | 365 |
| Otomí | 284,992 | 137,779 | 147,213 |
| Paipai | 199 | 103 | 96 |
| Pame | 11,019 | 5,487 | 5,532 |
| Papabucos | 2 | 1 | 1 |
| Pápago | 161 | 108 | 53 |
| Pima | 851 | 436 | 415 |
| Popoloca | 17,964 | 8,624 | 9,340 |
| Popoluca | 41,068 | 20,308 | 20,760 |

| Lengua indígena | Total | Hombres | Mujeres |
|--|---------|---------|---------|
| Popoluca de la sierra | 21 | 18 | 3 |
| Popoluca de Oluta | 1 | 0 | 1 |
| Popoluca de Texistepec | 1 | 1 | 0 |
| Purépecha (Tarasco) | 124,494 | 59,486 | 65,008 |
| Quiché (K'iche') | 389 | 208 | 181 |
| Seri | 764 | 375 | 389 |
| Soñteco | 10 | 2 | 8 |
| Tacuate | 1,523 | 664 | 859 |
| Tarahumara | 85,018 | 42,684 | 42,334 |
| Tepehua | 8,868 | 4,351 | 4,517 |
| Tepehuano | 2,929 | 1,496 | 1,433 |
| Tepehuano de Chihuahua (Tepehuano del norte) | 7,906 | 3,889 | 4,017 |
| Tepehuano de Durango (Tepehuano del sur) | 25,038 | 12,413 | 12,625 |
| Tlapaneco | 120,072 | 57,634 | 62,438 |
| Tojolabal | 51,733 | 25,695 | 26,038 |
| Totonaca (Totonaco) | 244,033 | 118,953 | 125,080 |
| Triqui | 25,883 | 12,108 | 13,775 |
| Tzeltal (Tseltal) | 445,856 | 221,464 | 224,392 |
| Tzotzil (Tsotsil) | 404,704 | 198,507 | 206,197 |
| Yaqui | 17,116 | 9,340 | 7,776 |
| Zapoteco | 425,123 | 203,126 | 221,997 |

| Lengua indígena | Total | Hombres | Mujeres |
|------------------------------------|---------|---------|---------|
| Zapoteco de Ixtlán | 377 | 169 | 208 |
| Zapoteco del Istmo | 613 | 339 | 274 |
| Zapoteco del rincón | 1 | 0 | 1 |
| Zapoteco sureño | 22,911 | 11,103 | 11,808 |
| Zapoteco vallista | 1,394 | 637 | 757 |
| Zoque | 63,022 | 31,674 | 31,348 |
| Otras lenguas indígenas de México | 145 | 85 | 60 |
| Otras lenguas indígenas de América | 833 | 472 | 361 |
| Lengua indígena no especificada | 144,987 | 77,282 | 67,705 |

Población de 5 años y más que habla lengua indígena por entidad federativa y lengua según condición de habla española y sexo (Catálogo Inegi).

El INALI elaboro y actualizó el Catálogo de las Lenguas Indígenas, en el que se señala que hay 11 familias lingüísticas definidas “como un conjunto de lenguas con semejanzas estructurales y léxicas que se deben a un origen histórico común”, que son: Álgida, Yuto-nahua, Cochimí-yumana, Seri, Oto-mangue, Maya, Totonaco-tepehua, Tarasca, Mixe-zoque, Chontal de Oaxaca y Huave.

De estas familias surge un conjunto de variantes lingüísticas, conformando 68 agrupaciones y a su vez, estas variantes lingüísticas presentan diferencias estructurales y léxicas en comparación con otras de la misma agrupación e implican para sus usuarios una determinada identidad.

En el ámbito internacional, la Convención Americana de Derechos Humanos, suscrita en Costa Rica en 1969, de la cual el Estado mexicano es parte desde 1982, señala el derecho lingüístico de las personas para ser asistidos por intérpretes en los juicios en los que sean parte.

Asimismo, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en su 76ª reunión, establece que los

gobiernos de los países que lo ratifiquen deben tomar las medidas necesarias para asegurar que los individuos de los pueblos indígenas, tengan la oportunidad de leer y escribir en su lengua materna, o la de su comunidad y la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.

La Declaración de Pátzcuaro sobre el Derecho a la Lengua, adoptada en julio de 1980, la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos, suscrita en Barcelona en junio de 1996, así como en la Declaración de Totonicapán “Adrián Inés Chávez” sobre el Derecho de los Pueblos a la Lengua, suscrita en Totonicapán, Guatemala, en octubre de 2002, reconocen el derecho de todas las personas a expresarse en su lengua materna, y la necesidad de incorporar esas lenguas maternas a los sistemas normativos y como vehículo para la educación escolarizada.

Ahora bien, desde 2001, con la reforma del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoce que nuestra Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y que uno de sus derechos es la libre determinación y la autonomía para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad.

Además, se determina que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte los pueblos indígenas o sus integrantes, se debe garantizar el acceso pleno a la jurisdicción del Estado y, para tal fin, se deben tomar en cuenta las costumbres y especificidades culturales de dichos pueblos, considerando, entre otros, el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

No obstante, los notables avances en el reconocimiento de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, es evidente que el marco jurídico que garantiza ese derecho requiere de una disposición expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que las lenguas indígenas sean reconocidas como lenguas nacionales, con valor jurídico y social al igual que el idioma español.

La falta de disposiciones que eleven a rango constitucional las lenguas indígenas, reconociéndolas expresamente como lenguas nacionales con validez legal, implica un vacío legislativo que resta fuerza al ejercicio efectivo de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas plasmados en diversos ordenamientos legales secundarios.

Podemos constatar lo señalado en el párrafo anterior, en la precaria o incluso inexistente asistencia a las personas indígenas sujetas a proceso judicial en materia de intérpretes, traductores y abogados defensores que hablen su lengua y conozcan su cultura. Como se señaló anteriormente, un derecho crucial de los pueblos indígenas consiste en el pleno acceso a la jurisdicción del Estado, en

cuya realización es indispensable que se garantice la presencia de las figuras mencionadas para que asistan a los indígenas sujetos a proceso.

En el ámbito de la educación, también podemos observar que el derecho de los pueblos indígenas a una educación de calidad, con un enfoque intercultural y multilingüe, aún está por concretarse en la mayoría de las regiones indígenas del país. En los niveles de educación media superior y superior, es necesario ampliar la cobertura de Universidades Interculturales en las zonas indígenas y fortalecer el uso y la enseñanza de las lenguas maternas.

En este tenor, resulta necesario que las lenguas indígenas sean reconocidas en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lenguas nacionales, a efecto de que su utilización tenga validez legal, legitimidad y efectividad en todo el territorio nacional.

El mismo artículo 2o. de nuestra Carta Magna, también debe establecer que las lenguas indígenas tienen el mismo valor que el idioma español, definiendo a ambos como lenguas nacionales.

Argumentación

Desde 1996 a la fecha, diversos actores sociales y académicos han trabajado para que se promuevan, desarrollen y reconozcan las lenguas y culturas indígenas de nuestro país, con la finalidad de que tengan el mismo valor jurídico y social que el idioma español (así llamado por la Comunidad Académica Ibérica, si bien la Constitución Española de 1978 lo denomina “castellano”).

En este sentido, uno de los avances significativos ha sido la publicación en 2003, de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, en la que se reconocen y protegen los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y se prevé la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas. Además, derivado de esta Ley se crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, a fin de que promueva el fortalecimiento, la preservación y el desarrollo de las lenguas indígenas y el conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación.

Otro resultado relevante en materia de derechos lingüísticos, es que por Ley se debe propiciar la educación integral en lenguas indígenas, así como la enseñanza de la lecto-escritura de las mismas, estableciendo programas educativos interculturales en todos los niveles, siendo la acción educativa el medio eficaz para asegurar el uso y desarrollo de las lenguas indígenas.

Es de señalar que en aras de lograr que se reconozcan las lenguas indígenas, todos los entes involucrados en el proceso han contribuido de alguna manera. Tal es el caso del Poder Legislativo, que en 2007 realizó los Foros de Consulta sobre Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, organizados por las Comisiones

Unidas de Asuntos Indígenas y de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados en diversas entidades federativas, concluyendo que en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas se estableciera como obligación del INALI elaborar un Catálogo de Lenguas Indígenas.

Además, en dichos Foros se concluyó que las lenguas indígenas deberían ser declaradas lenguas nacionales y oficiales en las regiones donde la población indígena fuera mayoritaria, y que en la administración pública y en los espacios públicos de las regiones indígenas sean utilizadas obligatoriamente las variantes lingüísticas locales.

Como puede observarse, a pesar de que nuestra Carta Magna establece que los pueblos indígenas tienen el derecho a preservar sus lenguas, esto no es suficiente, lo que se requiere es que tanto el español como las lenguas indígenas se reconozcan por igual y se definan como lenguas nacionales, en un sentido similar a lo que en otros países ya se consagra en sus respectivas Constituciones.

En países de América que tienen similitud con México en cuanto a su pluralidad cultural, ha avanzado en el tema de reconocimiento de derechos lingüísticos consagrados en sus Constituciones, de tal suerte que las lenguas indígenas están reconocidas como idiomas oficiales, a la par que el español o castellano, tal es el caso de los siguientes:

Bolivia (Nueva Constitución Política Vigente [CPV] del 2009): El título I, capítulo 1, artículo 5, fracción I, establece: «Son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, que son el aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyaikallawayaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco».

Colombia (Constitución Política Vigente [CPV] de 1991): El título I, artículo 10, dice: «El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe.»

Ecuador (Constitución Política Vigente [CPV] del 2008): El título I, artículo 1, párrafo tercero de la nueva Constitución dice: «El Estado respeta y estimula el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos. El castellano es el idioma oficial. El quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley.»

El Salvador (Constitución de la República de El Salvador): La Sección Tercera, artículo 62, dice: «El idioma oficial de El Salvador es el castellano. El gobierno está obligado a velar por su conservación y enseñanza.»

Las lenguas autóctonas que se hablan en el territorio nacional forman parte del patrimonio cultural y serán objeto de preservación, difusión y respeto.».

Paraguay (Constitución Nacional de 1992): En la parte III, título I, artículo 140, se dice: «El Paraguay es un país pluricultural y bilingüe.

Son idiomas oficiales el castellano y el guaraní. La ley establecerá las modalidades de utilización de uno y otro.

Las lenguas indígenas, así como las de otras minorías, forman parte del patrimonio cultural de la Nación».

Perú (Constitución Política Vigente de 1993): El título II, capítulo 1, artículo 48 establece que «Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley».

Venezuela (Constitución Política Vigente de 1999): El título I, artículo 9, dice: «El idioma oficial es el castellano. Los idiomas indígenas también son de uso oficial para los pueblos indígenas y deben ser respetados en todo el territorio de la República, por constituir patrimonio cultural de la Nación y de la humanidad».

Costa Rica (Constitución Política Vigente de 1999): en el título VII, artículo 76, se establece: «El español es el idioma oficial de la Nación. No obstante, el Estado velará por el mantenimiento y cultivo de las lenguas indígenas nacionales. (Reformado por ley 5667 de 17 de marzo de 1975 y por Ley No. 7878 de 27 de mayo de 1999. LG# 118 de 18 de junio de 1999)».

Guatemala (Constitución Política de la República de Guatemala de 1993): En el título III, capítulo I, artículo 143, se establece: «Idioma oficial. El idioma oficial de Guatemala es el español. Las lenguas vernáculas, forman parte del patrimonio cultural de la nación».

Guinea Ecuatorial (Constitución de la República de Guinea Ecuatorial. Ley Fundamental de Guinea Ecuatorial de 1995): El artículo 4 del título I señala: «La lengua oficial de la República de Guinea Ecuatorial es el Español. Se reconoce las lenguas aborígenes como integrantes de la cultura nacional».

Nicaragua (CPV de 1987): El título II, artículo 12, dice: «El español es el idioma oficial del Estado. Las lenguas de las Comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua también atenderán uso oficial en los casos que establezca la ley».

La necesidad de otorgar el más amplio reconocimiento a las lenguas indígenas, es de tal relevancia, que de forma persistente se han presentado diversas Iniciativas que proponen modificaciones o adiciones a diferentes ordenamientos legales que prevén los derechos lingüísticos, tales como:

Proyecto de decreto que reforma la fracción XI del artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, para los efectos de la fracción E del artículo 72 constitucional. Suscrita por el diputado Edgardo Chaire Chavero (PAN) el 26 de abril de 2012. (LXI Legislatura). Sinopsis: Incluir como una obligación del Estado en sus distintos órdenes de gobierno la de apoyar la formación y acreditación profesional de defensores públicos, en lenguas indígenas nacionales y español.

Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Propone: Diputado Ricardo Mejía Berdeja (MC). Suscrita por el diputado Ricardo Monreal Ávila (MC) el 27 de noviembre de 2014. Sinopsis: Promover la importancia de preservar y usar la lengua materna indígena nacional, bajo un contexto de respeto y reconocimiento.

Proyecto de decreto que adiciona los artículos 20, 24, 25, 40, 44, 49 y 55 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y los artículos 13 y 14 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Presentada por el senador Eviel Pérez Magaña (PRI) en septiembre de 2013. Sinopsis: Garantizar el derecho de acceso a la información pública, haciendo énfasis en la población indígena con las limitantes que encuentra para ejercerlo. Establecer que le corresponde al Estado en sus distintos órdenes de gobierno desarrollar estrategias y acciones que permitan a la población indígena acceder a la información gubernamental con respecto a la lengua indígena de la que sean habitantes, así como establecer que el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas coadyuvará para atender y dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública y de protección de datos personales que sean presentadas en lenguas indígenas.

Proyecto de decreto que reforma los artículos 48 y 57 de la Ley General de Educación y 14 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Propone la diputada Josefina García Hernández (PRI), el 29 de Abril de 2013. Sinopsis: Se establece que en los planes y programas de estudio de la educación básica y de formación docente aplicables y obligatorios en toda la república mexicana, incluyendo a los particulares que impartan educación, se considerará la difusión de la cultura, costumbres y enseñanza de una lengua materna, de acuerdo con la región geográfica de los pueblos y comunidades indígenas predominantes que determine el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. Establecer como atribución del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, regionalizar el país, a fin de ubicar geográficamente a la población objeto, los planteles y los lugares donde se hablan las diferentes lenguas maternas en el país y sus variantes.

Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Defensoría Pública, de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y del Código Federal de Procedimientos Civiles. Propone la diputada Josefina

García Hernández (PRI), el 1 de abril de 2014. Sinopsis: Se propone dotar de defensores públicos y asesores jurídicos bilingües, traductores o interpretes en materia indígena a los indígenas que lo requieran en los juicios penales federales y civiles.

En resumen, la incorporación de las lenguas maternas, en los ordenamientos jurídicos de carácter administrativo, educativo, de justicia, de salud, entre otros, vigentes en nuestro país, han llevado un proceso de normalización basados en la promoción, desarrollo, preservación y enriquecimiento de las lenguas indígenas y de la lengua española, dentro de una Ley General, sin que prevalezca un estatus oficial en todo el territorio del país y sin equidad entre ambos.

La propuesta de reconocer jurídicamente como lenguas nacionales a todas las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional y al español, se basa en la demanda que desde siempre los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país han planteado, por lo que es imperativo establecer en la Constitución que las lenguas indígenas, tengan el carácter de lenguas nacionales con la misma validez que el español.

No obstante que diversas dependencias y entidades del sector público e instituciones privadas han generado y difundido, mediante diversas publicaciones y ordenamientos legales, el reconocimiento de las lenguas indígenas de México, es un hecho que no existe un precepto constitucional que sea la base para que se reclame este derecho fundamental de tener como lenguas nacionales el español y las lenguas indígenas.

En conclusión, la presente Iniciativa considera que es viable, necesario e impostergable que el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluya un tercer párrafo, donde se reconozca de forma expresa e inequívoca, que el español y las lenguas indígenas son lenguas nacionales, con idéntico valor.

Fundamento

Por lo anteriormente 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 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito someter a la consideración de esta Soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero, recorriéndose los subsiguientes, al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se adiciona un párrafo tercero, recorriéndose los subsiguientes, al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional y el español son lenguas nacionales, con idéntico valor jurídico y social.

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 marzo de 2016.

Diputado Vitálico Cándido Coheto Martínez (rúbrica)

Que reforma el artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Ana Georgina Zapata Lucero, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, Ana Georgina Zapata Lucero, diputada federal a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo previsto por los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 55 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

No existe etapa en la vida más dotada de pureza, desinterés, nobleza y generosidad que la juventud. Es en este momento de la existencia donde la creación, el idealismo y, por qué no decirlo, la rebeldía, se entremezclan para socavar los valores establecidos y así sacar de su letargo a las conciencias anquilosadas.

Protagonistas de nuestra historia, los jóvenes han dado muestras sobradas de abnegación y amor por México. Como Cuauhtémoc, que a los 24 años asumió la defensa de México-Tenochtitlán; Francisco Xavier Mina, quien a sus 28 años cayó combatiendo por la Independencia nacional; como Leona Vicario, que desde los 21 años realizaba labores de espionaje a favor de los insurgentes; como los cadetes del Colegio Militar en 1847, quienes pretendieron retrasar el despojo que ya se ejecutaba sobre nuestro territorio.

Jóvenes como Pedro J. Méndez, Gregorio Méndez Magaña, Ramón Corona, y los hermanos Eduardo y José María Bastar Zozaya, contribuyeron junto con Juárez a la defensa y restauración de la República ante la embestida del Imperio Francés y el conservadurismo mexicano.

Muchos fueron los jóvenes que contribuyeron al triunfo y consolidación de la Revolución Mexicana, como Lázaro Cárdenas del Río, Adolfo Ruiz Cortines, David Alfaro Siqueiros, María Hernández de Zarco, Hermila Galindo y Emilia Enríquez de Rivera. Durante esa época aciaga, los cadetes del Colegio Militar y de la Escuela Naval Militar se volvieron a distinguir por su heroísmo y compromiso con la patria y las instituciones: unos, marchando para demostrar su lealtad al presidente Madero, y otros defendiendo al puerto de Veracruz frente a la invasión estadounidense de 1914.

Imposible sería entender la monumental obra cultural y educativa de José Vasconcelos sin el apostolado de miles de jóvenes que contribuyeron a la alfabetización de grandes sectores de la población; como tampoco habría sido posible la defensa del país durante la Segunda Guerra Mundial a través del denominado Escuadrón Aéreo de Pelea 201, unidad de combate de la Fuerza Aérea Expedicionaria Mexicana, en la que decenas de pilotos jóvenes arriesgaron sus vidas a lo largo de las operaciones realizadas en el océano Pacífico.

Ha sido la participación alegre, esforzada y congruente de los jóvenes en la vida pública un elemento indispensable para la consolidación de nuestra democracia, pues ellos son quienes con su activismo e ideas de cambio nutren e innovan la competencia política, contribuyendo a elevar el nivel del debate y la formulación de propuestas.

Sea desde las instituciones educativas, los surcos o los mares, las fábricas y oficinas, los gimnasios o los campos de entrenamiento, los cuarteles o los centros de investigación, los jóvenes constituyen un ejemplo del mejor México posible: un país plural y diverso en el que es posible la convivencia pacífica y el trabajo honesto para aspirar al progreso y engrandecimiento de la patria.

Sin embargo, debemos reconocer que el esfuerzo de nuestra juventud no está siendo recompensado ni reconocido de forma adecuada. El propio presidente Enrique Peña Nieto así lo ha advertido, cuando señaló acertadamente que “la juventud en México padece rezagos importantes en materia de trabajo, de vivienda, de acceso a servicios de salud, de acceso a educación de calidad, de alimentación, de espacios para la participación y de fomento a la cultura, así como en muchos otros aspectos cruciales para un desarrollo digno y autónomo.”¹

Es por ello que debemos encaminar nuestros esfuerzos a generar para los jóvenes, no solo mejores condiciones de vida, sino también mejores espacios de participación política y ciudadana. La idea es que cada joven pueda acceder a una vida mejor gracias a su esfuerzo y talento. Que el Estado mexicano tenga la capacidad para proveerles en condiciones de equidad de los satisfactores necesarios para apoyarles en su crecimiento y desarrollo, sea a través de servicios como salud, educación y oportunidades de trabajo, o de condiciones de seguridad que los alejen de la delincuencia.

Lo que requerimos, es un sistema político que cuente con la capacidad de ofrecer a la juventud canales de participación adecuados y amplios, que les ofrezcan respuestas puntuales a sus inquietudes.

Sirvan para ilustrar la situación de los jóvenes algunas cifras reconocidas por el gobierno de la república en el Programa Nacional de Juventud 2014-2018: la población juvenil entre 12 y 29 años ronda los 37 millones y de ese total solo un poco más de la mitad, un 56 por ciento, estaba recibiendo educación media superior, en contraste con el 84 por ciento logrado, en promedio, por los países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos,

como requisitos de calificación para el trabajo actual y para desempeñarse como ciudadanos.² La mayoría de estos jóvenes encuentran difícil incorporarse al mercado laboral; por ejemplo, 7 de cada 10 consigue su primer empleo a través de redes informales, preferentemente amigos o familiares.³ 35 por ciento de los desocupados en México tiene entre 15 y 24 años de edad.⁴

A pesar de lo anterior, los jóvenes hoy en día están cambiando paradigmas, pues son ellos justamente quienes se informan y transmiten inquietudes a través de las redes sociales, ampliando con ello los canales de comunicación y la participación democrática. Es la juventud la que a través de sus expresiones entusiastas, creativas y organización horizontal pone el índice en los grandes problemas nacionales y ofrece soluciones.

Estamos ciertos que los jóvenes actualmente son parte activa y fecunda en la vida pública; son la base del sistema político del país, pues en ellos, consideramos, se da la oportunidad de renovar la cultura política y los liderazgos bajo una visión contemporánea, democrática, incluyente y equitativa.

Es por ello, que se vuelve imperioso ensanchar sus espacios de participación dentro de los cauces que ofrece nuestro sistema de gobierno, para así renovar a los actores y la forma de hacer política, refrescar el debate y la competencia electoral.

Obrar en el sentido que se propone, resulta más imperioso si tomamos en cuenta el desencanto de muchos jóvenes hacia la política. Para ejemplificar lo anterior, vale la pena citar que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012, desarrollada por los institutos de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Mexicano de la Juventud, los jóvenes mexicanos mencionaron estar “poco”, un 46 por ciento, y “nada”, un 43.2 por ciento, interesados en la política, mientras que sólo 5.2 por ciento de los encuestados manifestaron participar en alguna asociación, grupo o movimiento político.⁵

Estas cifras son de alarmar, considerando que uno de los principales aspectos de la participación de los jóvenes en la vida política nacional lo es precisamente el electoral, cuando hacen uso de su derecho ciudadano de votar y ser votado para un cargo de elección popular.

Los jóvenes en condiciones de votar menores de 30 años representan, al 26 de febrero de 2016 y de acuerdo a información del Instituto Nacional Electoral, el 29.87 por ciento de la lista nominal de electores, correspondiendo a los jóvenes entre 18 y 24 años 17.63 por ciento del total de la población empadronada. Un 4.07 por ciento de la lista nominal está constituido por jóvenes entre 18 y 19 años,⁶ es decir, 3.3 millones, que verbigracia se encuentran sin la posibilidad legítima de aspirar a ser electos representantes ante la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.

Es por ello, que a través de la presente iniciativa propongo reformar la fracción II del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer como edad para aspirar al cargo de diputado federal los 18 años de edad cumplidos al día de la elección, es decir, la misma que cuando se adquiere la mayoría de edad y, por ende, la ciudadanía, ello con la finalidad de dar mayores espacios de participación y de toma de decisiones a los jóvenes que deseen entrar a la competencia electoral y que tengan como objetivo influir en los cambios que son necesarios impulsar para transformar a nuestra sociedad, sea a través de los partidos o de manera independiente.

Nuestra propuesta tiene como aspiración última que los jóvenes mexicanos no solo se sientan “espectadores” pasivos de la historia y de la vida democrática del país, sino partícipes y corresponsables. Y para que esta participación alcance esos objetivos, la participación de la juventud debe ser activa, consciente, libre, responsable, eficaz y completa.

La enmienda que aquí se propone constituye un reflejo de otras leyes fundamentales en las que se reconoce la posibilidad de acceder a un cargo público de esta naturaleza desde que se adquiere la mayoría de edad, como en las constituciones de los estados de Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala y Veracruz.

De igual forma, países como Bolivia, Ecuador, España, Sudáfrica, Cuba y Belice reconocen el derecho de los jóvenes para acceder a cargos de representación popular desde los 18 años, edad que también es coincidente en aquellas naciones con la mayoría de edad.

Mantener la actual edad de 21 años para poder acceder al cargo de diputado federal constituye una antinomia que contradice el espíritu del artículo 1o. constitucional, el cual prohíbe toda discriminación motivada por razón de la edad, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, esto en virtud de que establece un trato diferenciado para sujetos ubicados en la misma hipótesis jurídica.

El que actualmente nuestra carta Fundamental prevea que solo a los 21 años de edad un mexicano podrá acceder a un cargo de elección popular, es un obstáculo e impedimento a ejercer el derecho de ser votado, el cual no es solo un derecho político sino un derecho humano.

Lo anterior se afirma, toda vez que los artículos 34 y 35 de la Constitución Federal señalan que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, tengan 18 años cumplidos y un modo honesto de vivir; así como también, que es un derecho de los ciudadanos poder ser votado para todos los cargos de elección popular, mientras que el diverso artículo 55 establece que para ser diputado se requiere ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el

ejercicio de sus derechos y tener veintiún años cumplidos el día de la elección, situación que significa una restricción o menoscabo a las prerrogativas que en materia política tienen las personas cuya edad oscila entre los 18 y 20 años de edad, pues considera que éstas son menos merecedoras de ser elegidas como diputadas y diputados al Congreso de la Unión que aquéllos que tienen 21 o más.

Podría argumentarse a favor de la vigencia de esta disposición constitucional que debe privilegiarse la experiencia de vida para el ejercicio de un encargo tan grave como lo es el de diputado, pero no debemos dejar de lado que en 1972, año en que entró en vigor el dispositivo cuya reforma se propone, los jóvenes no tenían tanto acceso a los centros de enseñanza superior ni tanta información disponible para formarse un criterio político como ocurre hoy en día, esto gracias a la masificación de la educación pública, a la existencia de la red de internet y a las nuevas herramientas de comunicación digital, elementos todos que pueden traducirse en una mejor formación política.

Con la obtención de la ciudadanía, a los 18 años de edad, debe converger en un mismo momento las dos vertientes del derecho del sufragio, el activo de ejercer el voto y el pasivo para ser votado. No es posible se sostenga a estas alturas en que México está viviendo transformaciones extraordinarias por virtud de las reformas estructurales emprendidas por el actual gobierno de la República, que están redefiniendo la manera en que vivimos, que un derecho tan fundamental para la consolidación de la democracia se halle trunco o asimétrico.

Como legisladores, debemos ajustar las capacidades político-electoralas a las capacidades reales que nuestro país está viviendo. El que un mexicano adquiera la mayoría de edad no puede de ninguna manera dar pauta a una simple dicotomía. Vaya, no puede seguir prevaleciendo en nuestro país una ciudadanía a medias o restringida. Lo que tenemos que valorar, entonces, no es la concesión del derecho a ser votado a los 18 años de edad, sino su exclusión.

Es precisamente que en ese contexto la presente iniciativa constituye un reconocimiento a los jóvenes que diariamente trabajan por el engrandecimiento y la prosperidad del país, pero también debe ser vista como una contribución más al ensanchamiento de los espacios democráticos, la participación política y la formación de ciudadanía. Recordemos solamente que los gobernantes del mañana están entre los jóvenes de hoy.

Por las consideraciones expuestas, someto a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma la fracción II del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 55. Para ser diputado se requiere:

I. ...

II. Tener dieciocho años cumplidos el día de la elección;

III. a VII. ...

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 Programa Nacional de Juventud 2014-2018. Página 7. Consultado en http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/ProJuventud_2014.pdf

2 OCDE (2013). Education at a Glance 2013, OECD Indicators. Indicadores y anexos, Tabla C1.1^a. Consultado en [http://www.oecd.org/edu/eag2013%20\(eng\)—FINAL%2020%20June%202013.pdf](http://www.oecd.org/edu/eag2013%20(eng)—FINAL%2020%20June%202013.pdf)

3 Imjuve (2011). Encuesta Nacional de Juventud 2010. Base de datos. Consultada en <https://drive.google.com/file/d/0B2gRXktRBR5MWUZCREZUdTVTY00/view?pref=2&pli=1>

4 Inegi. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Cuarto trimestre de 2015. Recuperada de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33697>

5 Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012. Consultada en <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/envaj/resumen.htm>

6 Consultado en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de marzo de 2016.

Diputada Ana Georgina Zapata Lucero (rúbrica)

Que reforma los artículos 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Elena Orantes López, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, diputada María Elena Orantes López, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona las fracciones XIII, XIV y XV del artículo 76 y las fracciones XIX, XX y XXI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ratificación del director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

La construcción de condiciones que hagan viable la seguridad democrática en nuestro país necesariamente pasa por el fortalecimiento de mecanismos de control del poder público. Entre estos mecanismos, se encuentra el aumento en la participación del Poder Legislativo en el desarrollo de filtros orientados a evitar, acotar o por lo menos disminuir las posibilidades de que la improvisación y la impunidad, se materialicen en los liderazgos dentro de la comunidad de inteligencia civil mexicana.

Este espíritu está presente en algunos de los servicios de inteligencia más desarrollados dentro de las democracias occidentales. Así, en los Estados Unidos de América, los directores de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y la Oficina Federal de Investigación (FBI) son ratificados por el Senado de ese país, mientras que en el caso de Reino Unido y Canadá, sus respectivos parlamentos no ratifican directamente a los encargados de los servicios secretos pero sí cuentan indirectamente con mecanismos como los comités, que tienen amplias facultades de fiscalización sobre las instituciones de inteligencia, mismos que en determinadas circunstancias pueden propiciar la declinación de una propuesta para la dirección del Mi5 y el Mi6.

En contraste, a pesar de que durante los últimos 30 años nuestro sistema de inteligencia civil, ha experimentado una serie de cambios orientados a la profesionalización, especialización y transparencia institucional, los controles continúan siendo muy laxos, argumentando motivos de seguridad nacional.

Entre las variables que nos permiten considerar la laxitud de los controles, las dos más apremiantes son la falta de representación de todas las fuerzas políticas en la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional y el medio de nombramiento para el encargado de la inteligencia civil para la seguridad nacional. Sobre el primer

elemento, Movimiento Ciudadano ya ha impulsado una iniciativa, y sobre el segundo, ponemos a consideración de esta asamblea esta propuesta.

En este orden de ideas, el argumento que se debe tomar en cuenta es que todos los esfuerzos para la profesionalización del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), pierden fuerza cuando no hay mecanismos para intentar evitar que la improvisación sea ubicada en la dirección general del “centro”. Esta circunstancia, caracterizó al primer relevo de la dirección general de esa institución, a mediados de la década de 1990, cuando se designó a un personaje cercano al secretario de Gobernación y su falta de experiencia o de interlocución entre el presidente y la comunidad de inteligencia, fue uno de los elementos que facilitaron el levantamiento armado zapatista.

Reencausar los procesos de mejora tecnológica, eficiencia y prestigio en el Cisen llevó prácticamente media década, después del descalabro citado. Sin embargo, la lección no se aprendió y la ignorancia y la desconfianza, sometieron al Cisen a una etapa de debilitamiento en la que no se reformó la institución pero sí se le mermó presupuestalmente y, como los relatos contemporáneos dan cuenta, se dejó el liderazgo de la institución a un empresario que optó por ser la imagen política del “centro”, dejando la operación del mismo a actores sociales cuyos nombres ni siquiera eran públicos. Sin duda alguna, ese director general se convirtió en uno de los expertos más importantes en materia de seguridad, pero la curva de aprendizaje tuvo un costo que probablemente nunca será público.

Posteriormente, al final del primer sexenio del siglo XXI, se designó a una persona totalmente ajena a los temas de seguridad y vinculada directamente a consultoras financieras extranjeras. El equipo del director general de ese momento, según información filtrada al final del sexenio pasado, terminó por profesionalizarse y aprender, nuevamente con un costo que nunca conoceremos.

En el sexenio 2006-2012, se designó a un académico con mucha visión, buenas intenciones, un equipo de académicos y personal con experiencia fuera del centro pero la trayectoria del académico y de la mayoría de su equipo, se había desarrollado fundamentalmente en el área de la encuesta electoral. El costo de la curva de aprendizaje, nuevamente es inescrutable pero las filtraciones de información estratégica, al final del sexenio, y el debate público en torno a la misma, alentado por el ex director general del Cisen, hablan de problemas internos importantes, cuyas repercusiones en la seguridad nacional deben ser de preocupación para los representantes de la nación.

Es verdad que cada institución tiene dinámicas organizacionales específicas que responden a rasgos concretos de sus actividades. Sin embargo, no es justo para la institución, ni para la ciudadanía que los legisladores esperemos pasivamente a que los pesos y contrapesos en torno al Cisen, surjan o se fortalezcan de manera incidental o tras algún problema mayor en materia de seguridad nacional. Asimismo, como diputada ciudadana, considero nuestro deber buscar mecanismos para disminuir las posibilidades de que el Centro de Investigación y

Seguridad Nacional vuelva a ver que su dirección general se convierta en una escuela de inteligencia, a costa del erario público y de la seguridad de la nación.

En consecuencia se propone establecer la obligación de que quienes ocupen el cargo de director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, sean ratificados por el Senado de la República. Ello no garantiza que el problema descrito no se repita pero sí disminuye las posibilidades y abre el camino para que el Poder Legislativo empiece a constituirse en el contrapeso que la nación exige.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona las fracciones XIII, XIV y XV del artículo 76 y las fracciones XIX, XX y XXI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ratificación del director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional

Artículo Único. Se reforman y adicionan las fracciones XIII, XIV y XV del artículo 76 y las fracciones XIX, XX y XXI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. a XII...

XIII. Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo federal, de conformidad con el artículo 102, apartado A, de esta Constitución;

XIV. Ratificar el nombramiento del director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, y

XV. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

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

I. a XVIII...

XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley;

XX. Nombrar, con aprobación del Senado, al director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, y

XXI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

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 8 de marzo de 2016.

Diputada María Elena Orantes López (rúbrica)

Que reforma los artículos 41 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Ruth Noemí Tiscareño Agoitia y César Octavio Camacho Quiroz, del Grupo Parlamentario del PRI

Los suscritos, Ruth Noemí Tiscareño Agoitia y César Camacho Quiroz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le otorgan los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, inciso I y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que reforman los artículos 41 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en las siguientes

Exposición de Motivos

La paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación, representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, que constituyen una meta para erradicar la exclusión estructural de la mujer.¹

En la actualidad es posible observar en los países del mundo, la cambiante actitud hacia la paridad, cada vez más se torna favorable y crece a pasos agigantados el interés de nuestras sociedades por buscar el fortalecimiento, la consolidación y sobre todo impulsar el empoderamiento de las mujeres.

En el caso de México, lograr estos importantes avance normativos en la materia, han llevado un proceso histórico de lucha femenina, donde han librado múltiples obstáculos y dificultades por lograr el reconocimiento de la plena ciudadanía que en el constituyente de 1917 les había negado, fue hasta 1953 cuando una reforma constitucional garantizó el derecho al voto femenino, en 1974 lograron la igualdad jurídica con el hombre y más reciente en 2014, con la incorporación de la paridad entre los géneros, se impulsa una mayor participación de la mujer en elecciones de legisladores federales y locales.

En septiembre de 2015 el marco del aniversario de los 20 años de la aprobación por parte de 189 países de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, en la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, ONU Mujeres a través de la publicación La hora de la igualdad sustantiva: Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe hispano, reconoció los esfuerzos del Ejecutivo, partidos políticos, legisladoras y legisladores, así como a las organizaciones sociales para lograr la plena participación política de las mujeres mexicanas y

eliminar su discriminación, mismos que hoy colocan a México entre los once países a nivel mundial y siete de América Latina en legislar la paridad.

Hoy en día América Latina cuenta con un 27.7 por ciento en los Congresos Nacionales que la colocan como la primera región donde la ley de paridad se hace realidad, destacando 5 países con más del 40 por ciento de representación (Cuba, Ecuador, México y Nicaragua) y Bolivia con el 50 por ciento de mujeres en sus respectivos Congresos. Nuestro país particularmente a nivel federal con un 42 por ciento (211 Diputadas) y estatal con más del 50 por ciento en los Estados de Colima, Guanajuato y Querétaro, lo anterior como resultado de las pasadas elecciones del 7 de julio de 2015 y con rango de 40-50 por ciento en un gran número de nuestras entidades federativas.²

A pesar de estos importantes logros conquistados en nuestro sistema normativo principalmente de la reforma constitucional en materia de paridad de febrero 2014, así como la creación de nuevas legislaciones en materia político electoral, es claro que debemos seguir uniendo esfuerzos para lograr la inclusión e igualdad sustantiva que nuestras mujeres siguen demandando especialmente para garantizar su verdadera participación en la toma de decisiones dentro de nuestra sociedad mexicana. Lo anterior en el marco de los diversos compromisos Internacionales asumidos por el Estado mexicano plasmados en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos principalmente.

Luego entonces en la actualidad uno de los espacios de gobierno donde resulta necesario e inaplazable impulsar el empoderamiento de las mujeres, es sin duda en los procesos de elección de las candidaturas a presidencias municipales, incluyendo a regidores y síndicos municipales.

Cabe señalar que en 2014 de los 2,457 municipios existentes en todo el territorio nacional, sólo 192 estaban representados por presidentas municipales, mientras 2015 esta cifra se redujo a 178, de las cuales 90 ubicadas en la región sur del país (Campeche, Chiapas, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán), 58 en la zona centro (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis y Zacatecas) y finalmente 30 en la región norte (Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas).³

Actualmente, por interpretación de algunas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de la Ley General de Partidos Políticos, se reconoce parcialmente la paridad de género, no obstante a ello, la falta de claridad normativa sigue generando la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de Tribunales de Justicia Electoral para proteger los derechos políticos-electorales, especialmente para respetar la paridad horizontal y vertical en la postulación de candidatas y candidatos en elección de

ayuntamientos de diversas entidades del país, que se supone ya tienen garantizados los derechos de las mujeres mexicanas.

En este contexto, en septiembre del 2015, el Magistrado Flavio Galván, del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, consideró necesario incluir en la Constitución la obligatoriedad de paridad de género, vertical y horizontal, en la integración de Ayuntamientos, durante la presentación del Informe final de Justicia electoral 2015, una evaluación de la reforma política- electoral, de la Comisión Mexicana de Derechos Humanos, señaló que la paridad de género se debe cumplir a cabalidad por los partidos políticos.⁴

Sin lugar a duda que al llevar la paridad de género también a nuestros municipios del país, además de complementar la reforma constitucional en materia de paridad de febrero de 2014, constituye una herramienta fundamental para combatir las desventajas, violencia, invisibilidad y estereotipos que hoy en día además de menoscabar la autonomía de nuestras mujeres, están generando una inmensa brecha de desigualdad que impacta en el desarrollo y progreso del Estado mexicano.

Compañeras y compañeros legisladores, como representantes de la población mexicana tenemos el compromiso de unir esfuerzos legislativos para fortalecer el empoderamiento de las mujeres, para que ellas también puedan desarrollarse integralmente, ejerciendo sus derechos humanos, en igualdad de oportunidades, en este sentido, es inaplazable fortalecer y garantizar desde el texto constitucional la paridad de género en los procesos de elección de las candidaturas a presidencias municipales, incluyendo a regidores y síndicos municipales.

Por lo anteriormente expuesto y fundado presentamos a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 41 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforman los artículos 41 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41...

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

I. ...

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al

ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales, así como de ayuntamientos . Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

II. a VI...

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. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine garantizando la paridad de género . La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

II. a X.

Transitorio

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

Notas

1 http://www.diputados.gob.mx/documentos/Comite_CEAMEG/Libro_Part_Pol.pdf
. Página 27.

2 <http://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2015/09/presentacion-hora-igualdad-sustantiva>

3 <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/09/09/solo-72-las-alcaldias-es-tan-ocupadas-mujeres>

4 <http://www.jornada.unam.mx/2015/09/28/politica/019n2pol>

Palacio Legislativo de San Lázaro, salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 10 de marzo de 2016.

Diputados: Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, César Camacho Quiroz (rúbricas).

Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Adán Pérez Utrera, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Adán Pérez Utrera, diputado integrante de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXX y se adiciona la fracción XXXI al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución nos confiere la responsabilidad de determinar cuánto, en qué y cómo se van a gastar los dineros del pueblo. No obstante, el Ejecutivo federal, mediante las llamadas reglas de operación, desvirtúa el mandato de esta soberanía.

Las Reglas de Operación, aparecen por primera vez en el Presupuesto de Egresos en 1998, curiosamente en el Ramo 26, "Desarrollo Social y Productivo de Regiones de Pobreza". Desde entonces se hicieron extensivas, con variantes y sucesivas modificaciones, hasta volverse facultad inatacable, para que las dependencias del Ejecutivo Federal las impongan, con la autorización de la Secretaría de Hacienda.

Se dice, falazmente, que tales Reglas de Operación son: "un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia".¹ Nada más alejado de la realidad. Estas reglamentaciones son instrumentos inflexibles, y evitan que los beneficiarios puedan acceder de manera pronta y sin obstáculos a los recursos que les corresponden; no cuentan con los suficientes elementos que garanticen su viabilidad, y los llamados criterios de focalización, cobertura, demanda y de población objetivo, son tan rígidos que no permiten resolver las diferentes problemáticas regionales.

La burocracia, así, asigna los recursos discrecionalmente, como si fueran de su propiedad, y lo que fue destinado a subsanar desigualdades de los sectores más vulnerables o para alcanzar las metas de crecimiento, desarrollo y pleno empleo, se quedan en una suma de buenas intenciones.

Las llamadas reglas de operación, son evidentemente un mecanismo inventado por la tecnocracia para modificar el resultado del debate de razones y posiciones frente a los problemas nacionales que fija esta soberanía, y convertir recursos

cuantiosos en subejercicios que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, posteriormente, destina sin autorización a otros rubros.

Ciudadanos, organizaciones sociales y Gobiernos municipales, no logran acceder y ejercer los recursos originalmente presupuestados.

Parece que las Reglas de Operación están diseñadas para no ejercer el dinero y que éste se quede a disposición de la tecnocracia de la Secretaría de Hacienda, ¿Dónde queda entonces la decisión de esta Asamblea en cuanto al destino de los recursos públicos?

La Organización Gestión Social y Cooperación, que evalúa los programas gubernamentales a través del Índice de Calidad de Diseño , en el 2009 indicó que el 40% de los programas sujetos a Reglas de Operación, no aprobó las evaluaciones del diseño de éstas.²

Es claro que las Reglas de Operación, tal como son diseñadas, conceden más importancia al estricto cumplimiento de normas y procedimientos, sin importar los resultados que deben beneficiar a los ciudadanos.

Las cosas no pueden continuar así. Es inaceptable que la voluntad de este cuerpo soberano sea desconocida con métodos tecnocráticos, como también es inaceptable que se niegue al pueblo lo que corresponde al pueblo, e igualmente inaceptable es que una dependencia del Gobierno Federal tome decisiones que pasan por alto el mandato de esta representación.

Es necesario un marco jurídico en el que se establezcan los lineamientos que eviten tales despropósitos y permitan Reglas de Operación destinadas a facilitar el acceso a los recursos por sus beneficiarios, con enfoques que tomen en cuenta la diversidad regional a fin de integrar el desarrollo económico, social y cultural en el país.

El propósito de esta iniciativa es reformar la fracción XXX y adicionar la fracción XXXI al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados, tenga la facultad de expedir Leyes Generales en materia de Reglas de Operación de los Programas Gubernamentales. De esta manera, las disposiciones jurídicas que emanen de estos ordenamientos jurídicos serán vinculatorios para todas las autoridades de los diferentes niveles de gobierno.

Esta propuesta no tiene ningún trasfondo ideológico ni partidario. La idea es que si la Cámara de Diputados decide el destino de los recursos en el Presupuesto de Egresos, entonces sea la que determine los instrumentos que permitan acceder a dichos recursos de manera pronta, fácil y con eficiencia, y que ello se vea reflejado en el bienestar de la población.

Solicito, en consecuencia, a las compañeras y los compañeros legisladores su voto favorable. Rescatemos la dignidad y autoridad de esta Cámara, y cumplamos como representantes populares, garantizando que los recursos del pueblo sean para ellos y no queden a disposición de orientaciones tecnocráticas sin vocación social.

Por lo anterior, someto a consideración del pleno el siguiente proyecto de

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

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

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-W. ...

XXX. Para expedir Leyes Generales en materia de Reglas de Operación de los Programas Gubernamentales, que deberán ser diseñadas por la Cámara de Diputados.

XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Transitorios

Primero. Para conocimiento general se publicará el presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El presente decreto entrará en vigor una vez publicado en el Diario Oficial de la Federación.

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

Cuarto. El Congreso de la Unión, tendrá 120 días hábiles para expedir la Ley General de las Reglas de Operación de los Programas Gubernamentales, que deberán ser diseñadas por la Cámara de Diputados, en donde se considere el enfoque de integración regional para articular el desarrollo económico, social y cultural en el país.

| Texto vigente del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | Propuesta |
|---|--|
| Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. a XXIX-W. ... XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. | Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. a XXIX-W. ... XXX. Para expedir Leyes Generales en materia de Reglas de Operación de los Programas Gubernamentales, que deberán ser diseñadas por la Cámara de Diputados. XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. |

Notas

1 ¿Qué son las reglas de operación?, INAES, Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en:

<http://www.inaes.gob.mx/index.php/reglas-de-operacion> (Última consulta: 27 de enero de 2016)

2 Fuentes Durán, Gilberto. “Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: una revisión de su justificación y su diseño”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública”, México, junio de 2009, p. 20.

Dado en el Palacio legislativo de San Lázaro, a 10 de marzo de 2016.

Diputado Adán Pérez Utrera (rúbrica)

Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Luz Argelia Paniagua Figueroa, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, Luz Argelia Paniagua Figueroa, diputada 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, presento a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define “Discriminar” como “dar trato desigual a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, de sexo, etcétera”.

La Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación define la “discriminación” como:

Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: ...la edad...

En 2007 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) menciona que la discriminación laboral por edad es una nueva forma de discriminación reconocida, por las siguientes razones:

1. Las actitudes negativas en cuanto a la contratación y la permanencia de los trabajadores de más edad obedecen a la creencia de que éstos son de lento aprendizaje, poco adaptables y de salud frágil.
2. Una traba más que puede dificultar la contratación de trabajadores de más edad puede ser la idea de que entrañan un costo mayor, y de que su productividad disminuye progresivamente debido al deterioro de sus capacidades físicas y mentales por la edad¹.

Sin embargo, en su último Informe de la OIT del 2011 indica que “En un entorno en que se aplican de modo generalizado medidas laborales destinadas a

augmentar la participación de los trabajadores de edad, por ejemplo, mediante la revisión de las disposiciones relativas a la edad de jubilación, es manifiesta la mayor sensibilización a la discriminación relacionada con la edad y el aumento de los casos notificados al respecto”.²

Por lo anterior, la OIT indica que “Los países ponen cada vez más empeño en promulgar leyes sobre la discriminación por motivos de edad. Unos 293 países se han dotado de leyes que prohíben expresamente la discriminación directa e indirecta”⁴. Es importante mencionar que es la discriminación directa e indirecta:

1. La discriminación directa basada en la edad se define como el tratamiento menos favorable que recibe una persona respecto de otra y que no se daría si se tratase de dos personas de la misma edad. Los anuncios de vacantes de empleo en que se indica una limitación de edad son un ejemplo de las formas que puede adoptar la discriminación directa.

2. La discriminación indirecta por motivos de edad va más allá de lo que puede observarse a primera vista y abarca prácticas potencialmente discriminatorias como los anuncios de vacantes de empleo que insisten demasiado en cualidades físicas que en realidad no son necesarias para desempeñar el trabajo de que se trate⁵.

Sin embargo, la discriminación por edad en el empleo es una constante en nuestro país pero sus mayores víctimas son: los adultos mayores, las mujeres y las personas mayores de 40 años.

En México el principio de no discriminación por edad se encuentra sustentado jurídicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el artículo 1o. prohíbe la discriminación por edad. Asimismo, el artículo 5o. establece que cualquier persona no se le puede impedir “que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito”.

En materia laboral nuestro país firmó en 1962 el Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 de la Organización Internacional del Trabajo, que a la letra dice:

1. A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende:

(a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

(b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las

organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo⁶.

También la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) –firmado por México en 1980–, establece en el artículo 11

1. Los Estados parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:

...

b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;⁷

Asimismo, el artículo 3o. de la Ley Federal del Trabajo establece que el trabajo decente es aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador y no existe discriminación por edad.

Sin embargo, la discriminación por edad en el empleo es una constante en nuestro país pero sus mayores víctimas son: los adultos mayores, las mujeres y las personas mayores de 40 años.

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo dice que “La discriminación puede ser manifiesta, como la imposición de límites de edad para la contratación, o bien adquirir formas más sutiles, como la que consiste en alegar carencia de potencial profesional o un exceso de experiencia para rechazar candidatos. Entre otras formas de discriminación se cuenta el acceso limitado a la formación y la existencia de condiciones que obligan prácticamente a optar por la jubilación anticipada. La discriminación por motivos de edad no se limita a los trabajadores que se acercan a su jubilación”.⁸

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha sumado al tema de discriminación laboral, en la que ha presentado tres tesis aisladas con respecto al tema de ésta iniciativa:

1. En septiembre de 2010 se presentó la tesis la “Discriminación en el derecho de acceso al empleo. Tiene como presupuesto la prueba de las aptitudes o calificaciones para su desempeño”, en la que dice

La interpretación del artículo 1o., párrafo tercero, constitucional, visto a la luz del principio de igualdad, en relación con los instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano respecto a la no discriminación, y concretamente respecto al derecho a la admisión en el empleo, reconocido en el convenio 111 de la OIT, y lo establecido en los artículos 4o. y 5o. de la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación, lleva a considerar que la discriminación que tenga por objeto anular o menoscabar el mencionado derecho laboral tiene lugar cuando el interesado demuestra reunir las aptitudes o calificaciones necesarias para desempeñar cierto empleo y, sin embargo, se le excluye con base en criterios ajenos a dichas aptitudes o calificaciones⁹ .

2. La segunda fue presentada en diciembre de 2014, donde la tesis aislada sobre “Discriminación por razón de edad en el ámbito laboral. Se actualiza una discriminación múltiple cuando dicho factor se combina con otros aspectos como el género y la apariencia física”, indica:

...Debe señalarse también, que el prejuicio en torno a la edad del trabajador normalmente está relacionado con una concepción de rentabilidad económica que parte de premisas no del todo ciertas. Si el patrón presume que el trabajador maduro es menos apto que el trabajador joven para ciertos puestos de trabajo, piensa que su empresa, antes o después, sufrirá pérdidas económicas por su contratación. Y en similar sentido, si parte de la premisa de que las ausencias al trabajo de las personas maduras alcanzan un mayor índice por entender que éstas son quienes asumen las responsabilidades familiares, pensará que le generarán costes, que no existirían si contratara a trabajadores jóvenes.... Todas estas consideraciones llevan a la conclusión de que la mujer madura trabajadora no es valorada como un activo desde el punto de vista profesional, sino como un coste¹⁰ .

3. La última fue presentada en enero de 2015, referente a la “Discriminación en el ámbito laboral. Las consecuencias que ello puede generar son independientes entre sí y requieren ser analizadas por el juzgador en cada caso en concreto”, a la letra dice:

Contrario a lo que sucede con los daños físicos o tangibles, el estudio de los daños de índole moral en un caso concreto tiene ciertas particularidades, precisamente por el componente de abstracción del que gozan éstos. Sin embargo, y a pesar de los diversos criterios que se han emitido en torno al daño moral, la manera de probar y evaluar el daño en cuestión, los intereses que deben ser protegidos y los elementos que deben ser tomados en consideración para cuantificar el monto de la indemnización -en caso de que la misma proceda-, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que cuando el daño moral alegado provenga de un acto discriminatorio y, por tanto, de una

violación directa al derecho fundamental a la no discriminación contenido en el artículo 1o. constitucional, es posible advertir cuatro tipos de consecuencias que puede acarrear tal discriminación: (i) la nulidad del acto; (ii) la indemnización de los daños causados; (iii) la imposición de medidas reparatorias de carácter disuasorio; y (iv) en caso de que la legislación aplicable lo prevea, el establecimiento de sanciones penales. Al respecto, es necesario indicar que tales consecuencias gozan de plena justificación en nuestro sistema jurídico, pues tal y como lo establece el artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ante la existencia de una violación a un derecho protegido por la propia Convención –como lo es el derecho a la no discriminación contenido en su artículo 1o.– se garantizará el goce del mismo, y si resulta procedente, se repararán las consecuencias generadas, así como el pago de una justa indemnización a quien hubiese sufrido una lesión.

Adicionalmente, las cuatro consecuencias antes indicadas gozan de independencia entre sí; esto es, a pesar de que se originan ante la existencia de un acto discriminatorio, lo cierto es que cada una responde a una determinada intención en torno a dicho acto, y son diversos los elementos que generan su actualización. Por tanto, si bien ante la presencia de un acto discriminatorio y, por ende, violatorio del artículo 1o. constitucional, el órgano jurisdiccional deberá dejar sin efectos el mismo, lo cierto es que ello no implica que deba decretar la procedencia de una indemnización por daño moral o la imposición de una medida disuasoria, toda vez que cada consecuencia responde a una dinámica específica y requiere del estudio de elementos diversos¹¹ .

De allí la importancia de nuestra iniciativa, pues tiene como objetivo principal establecer el principio de no discriminación por edad en el acceso al trabajo, toda vez que nuestro país ha establecido legalmente -como parte de los derechos humanos-, el principio de no discriminación por razones de edad en nuestra carta magna, en su legislación federal y en la firma de varios tratados internacionales en la materia, pero no es posible que los centros de trabajo, ya sean empresas o establecimientos, pongan como condición la edad para contratar a una persona y permitir que cualquier persona sin importar la edad no puedan encontrar un empleo decente.

Finalmente, es importante recordar las palabras de Carlos Castillo Peraza en el tema de trabajo cuando escribió que “para Acción Nacional es el trabajo el que le permite a la mujer y al hombre complementarse, hacerse, realizarse como seres individuales y sociales... Es el trabajo el ejercicio de la propia dignidad, aquello que nos permite ver a nuestras mujeres y a nuestros hijos cara a cara porque somos capaces de llevarles sustento”¹² .

Por lo expuesto someto a consideración de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto:

Decreto

Artículo Primero. Se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; se prohíbe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil para el ingreso, permanencia, promoción y ascenso en el empleo; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

...

Transitorio

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

Notas

1 Organización Internacional del Trabajo, La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT. Relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Informe del Director General, 2007, en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/webdev/documents/publication/wcms_082609.pdf

2 Organización Internacional del Trabajo, La igualdad en el trabajo: un objetivo que sigue pendiente de cumplirse. Informe del Director General. Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 2011, en:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_166923.pdf

3 Los países mencionados por la OIT, son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Guyana, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Santa Lucía y Sudáfrica.

4 *Ibidem*.

5 *Ibidem*.

6 Organización Internacional del Trabajo, C111 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), en:

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL O_CODE:C111

7 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Instituto Nacional de las Mujeres, en: <http://www.inmujeres.gob.mx/inmujeres/images/stories/cedaw/cedaw.pdf>

8 Organización Internacional del Trabajo, “Nuevo informe de la OIT sobre discriminación en el trabajo: un panorama de esperanza y preocupación”, en: http://www.ilo.org/global/publications/magazines-and-journals/world-of-work-magazine/articles/WCMS_081387/lang—es/index.htm

9 Época: Novena Época, Registro: 163824, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Septiembre de 2010, Materia(s): Civil, Tesis: I.4o.C.295 C, Página: 1251, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil Del Primer Circuito. Amparo directo 144/2010. Rosario del Carmen Pacheco Mena. 8 de abril de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado. En: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=163824&Clase=DetalleTesisBL>

10 Época: Décima Época, Registro: 2008095, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 13, Diciembre de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. CDXXXI/2014 (10a.), Página: 229. Amparo directo en revisión 992/2014. Rosario del Carmen Pacheco Mena y otros. 12 de noviembre de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González. Esta tesis se publicó el viernes 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

11 Época: Décima Época, Registro: 2008261, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 14, Enero de 2015, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Civil, Tesis: 1a. II/2015 (10a.), Página: 760, Amparo directo en revisión 992/2014. Rosario del Carmen Pacheco Mena y otros. 12 de noviembre de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente en el que se apartó de las consideraciones contenidas en la presente tesis. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González. Esta tesis se publicó el viernes 23 de enero de 2015 a las 9:00 horas en el Semanario Judicial de la Federación. En:

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4486-IV, jueves 10 de marzo de 2016

<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2008261&Clase=DetalleTesisBL>

12 Carlos Enrique Castillo Peraza, Revista Palabra número 33, página 34, en: Partido Acción Nacional, Respuestas. Temas de apoyo , México, EPESSA, Segunda Reimpresión, 2002, páginas 94-95.

Cámara de Diputados, a 10 de marzo de 2016

Diputada Luz Argelia Paniagua Figueroa (rúbrica)

Que reforma los artículos 25 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado José Santiago López, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

Las micro, pequeñas y medianas empresa (Mipymes) del país son un elemento fundamental en el desarrollo económico de México, porque y constituyen la columna vertebral de la economía nacional y por su alto impacto en la generación de empleos. Sin embargo, la realidad de estas unidades económicas es que se les imponen muchas obligaciones de diversa índole y reciben pocos beneficios fiscales, administrativos, económicos, entre otros, que pudieran incentivar la creación de nuevas empresas y consolidar las ya existentes.

Por eso, se plantea la reforma al noveno párrafo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear la Defensoría del Micro, Pequeño y Mediano Empresario, que será un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo es incentivar y promover el desarrollo de estas unidades económicas y proteger los derechos de los particulares ante las autoridades, además de transmitir a éstas la realidad de las empresas de menor tamaño, así como de las de reciente creación, para facilitar mecanismos de diálogo y concertación a fin de que se cumpla la ley, se tenga mejor acceso a mecanismos de justicia y se favorezca un entorno que incentiven la formalidad.

También se propone la adición de la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Carta Magna, para que el Congreso de la Unión tenga la facultad de expedir leyes generales que sean vinculatorios para todas las autoridades de los diferentes niveles y órdenes de gobierno, a fin de establecer las bases de coordinación entre la federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios, en materia de micro, pequeñas y medianas empresas, y así fomentar el desarrollo sustentable de las Mipyme.

Argumentos

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) señala que los sectores de la economía nacional que albergan el mayor número de micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) son la industria manufacturera, el comercio y los servicios.

En el país, hasta el año 2009 (último dato disponible), había 433 mil 618 Mipyme del sector de la manufactura, 404 mil 156 eran micro empresas, 22 mil 349 pequeñas empresas y 7 mil 113 medianas empresas.¹ En el sector comercio se tuvo un registró de un millón 854 mil 197 Mipyme, de éstas un millón 803 mil 799 eran micro empresas, 38 mil 779 pequeñas empresas y 11 mil 619 medianas

empresas.² En el sector servicios se contabilizaron un millón 361 mil 945 Mipyme, de ese total un millón 291 mil 80 fueron microempresas, 64 mil 310 pequeñas empresas y 6 mil 555 medianas empresas.³

La importancia de estas unidades económicas para la economía municipal, estatal, regional y nacional, es ampliamente reconocida. Las Mipyme contribuyen con 7 de cada 10 empleos formales que se generan en el país, constituyen el 99 por ciento de las unidades económicas y generan el 52 por ciento del producto interno bruto.⁴

Pese a su valor estratégico en la generación de empleos y en la columna vertebral de la economía nacional, las Mipyme enfrentan graves obstáculos para su desarrollo. A las complicaciones legales para abrir su negocio, los empresarios tienen que solventar con recursos propios -que bien podrían ir destinados al mantenimiento de sus actividades- cuestiones que van desde la renta de local comercial u oficina, permisos y trámites ante autoridades administrativas, hasta los contratos de prestación de servicios o de compra venta de bienes y contratación de personal. Esto, a la larga, repercute directamente en la unidad económica hasta tornarse en una pesada carga, que sin los debidos apoyos por parte de las autoridades, en el extremo puede llegar a ocasionar hasta el cierre de muchas Mipyme.

A decir del Consejo Coordinador Empresarial, el 75 por ciento de las empresas que abren en nuestro país quiebran durante los primeros 5 años, esto se debe principalmente a distorsiones que tiene el mercado interno, el exceso de trámites, la falta de crédito para capital de trabajo o para invertir, la corrupción de autoridades, la inseguridad pública y las regulaciones excesivas.⁵

Por eso, a través de esta iniciativa, propongo crear la Defensoría del Micro, Pequeño y Mediano Empresario, que será un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo sea incentivar y promover el desarrollo de estas unidades económicas, y proteger los derechos de los particulares ante las autoridades. Dado la relevancia de esta instancia, también se propone que en su integración participen organizaciones empresariales, sociedad civil organizada e instituciones de educación superior.

Esta propuesta es consecuente con un mandato que los electores depositaron en el Partido de la Revolución Democrática para atender las exigencias de quienes generan empleos, producen riqueza y contribuyen con sus impuestos al gasto público del país, como son los micro, pequeños y medianos empresarios.

Es urgente que las autoridades gubernamentales den mayor apoyo a las Mipyme. Se necesitan créditos baratos y que la plantilla actual de éstos se incremente, también es imprescindible eliminar la lógica simplista de que sólo con cursos, tal y como actualmente lo hace el Instituto Nacional del Emprendedor, se contribuye al desarrollo y fortalecimiento de estas unidades.

El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), a través de su análisis titulado Justicia Cotidiana , señala la necesidad de crear una instancia de esta naturaleza en los siguientes términos: “Los emprendedores se enfrentan a órganos gubernamentales, jurisdiccionales y regulatorios que desconocen la realidad de las micro, pequeñas y medianas empresas. Esto genera en ocasiones una aplicación excesiva y desproporcional de la normatividad. Así, faltas administrativas de poca gravedad pueden llevar al cierre de empresas y a la pérdida de empleos. Se propone la creación de una Defensoría del Emprendedor que transmita a las autoridades jurisdiccionales y no jurisdiccionales la realidad de las empresas de menor tamaño, así como de las de reciente creación. Ésta debe facilitar mecanismos de diálogo y concertación para que se cumpla la ley, para que tenga mejor acceso a mecanismos de justicia, así como generar recomendaciones a las autoridades y favorecer un entorno que incentiven la formalidad”.⁶

La emergencia económica a nivel nacional, caracterizada por estanflación, devaluación del peso, el precio del petróleo por los suelos, entre otros, obliga a darle prioridad tanto a la protección como al desarrollo de las Mipyme.

Por otro lado, también se propone la adición de la fracción XXXI al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose la subsecuente, para darle al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes generales que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios, en materia de micro, pequeñas y medianas empresas, para el fomento y desarrollo sustentable de la actividad de estas unidades económicas.

¿Por qué una ley general? Para que las disposiciones jurídicas que emanen de estos ordenamientos jurídicos sean vinculatorios para todas las autoridades de los diferentes niveles y órdenes de gobierno en materia de Mipyme. Un ejemplo que justifica esta situación es el siguiente: el 30 de diciembre de 2002, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Decreto que expide la “Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”, esta Ley en comento en el primer párrafo del artículo 23 señala:

En cada entidad federativa y en el Distrito Federal se podrá conformar un Consejo Estatal para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que estudiará y propondrá en el ámbito regional, estatal y municipal, medidas de apoyo para el desarrollo de la competitividad de las Mipyme a través del análisis de las propuestas surgidas del sector público y de los sectores.

Salvo contados casos, como el de Nuevo León o el de la Ciudad de México -por mencionar algunos-, en la gran mayoría de los Estados se ha hecho caso omiso de esta disposición, en mucho porque como no es una Ley General, sino Federal, y no los obliga a cumplir su mandato. Además, al no conformar los Consejos Estatales, se ha perdido la oportunidad de que éstos incentiven una apertura rápida de las Mipyme y propicien su desarrollo.

| | |
|---|--|
| <p>Texto vigente del cuarto párrafo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>Artículo 25.</p> <p>La ley alentar y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.</p> <p>...</p> | <p>Propuesta</p> <p>Artículo 25.</p> <p>La ley alentar y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución. Para incentivar y promover el desarrollo, así como para proteger y velar por los derechos de los particulares ante las autoridades, el Estado contará con la Defensoría del Micro, Pequeño y Mediano Empresario, que será un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio. La Ley fijara su organización y funcionamiento. En su integración se considerará la participación de organizaciones empresariales, sociedad civil organizada e instituciones de educación superior.</p> <p>...</p> |
| <p>Texto vigente del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>I. a XXIX-W. ...</p> <p>XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.</p> | <p>Propuesta</p> <p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>I. a XXIX-W. ...</p> <p>XXIX-X. Para expedir leyes generales que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los Municipios, en materia de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, para el fomento y desarrollo sustentable de la actividad de estas unidades económicas.</p> <p>XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.</p> |

Fundamento Legal

El suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, 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, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el noveno párrafo del artículo 25 y se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el noveno párrafo del artículo 25 y se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 25. ...

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

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución. Para incentivar y promover el desarrollo, así como para proteger y velar por los derechos de los particulares ante las autoridades, el Estado contará con la Defensoría del Micro, Pequeño y Mediano Empresario, que será un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio. La ley fijara su organización y funcionamiento. En su integración se considerará la participación de organizaciones empresariales, sociedad civil organizada e instituciones de educación superior.

...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-W. ...

XXIX-X. Para expedir leyes generales que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los Municipios, en materia de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, para el fomento y desarrollo sustentable de la actividad de estas unidades económicas.

XXX. ...

Transitorios

Primero. Para conocimiento general se publicará el presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El presente decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Tercero. El Congreso de la Unión, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, dispondrá de un plazo de 90 días hábiles para expedir la ley general para dar cumplimiento al presente decreto.

Cuarto. La Cámara de Diputados, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, garantizará los recursos necesarios para la creación y el funcionamiento del organismo público descentralizado a que se refiere el presente decreto.

Notas

1 "Micro, pequeña, mediana y gran empresa. Estratificación de los Establecimientos", Censos económicos 2009-2011, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México, 2011. P. 54-56. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/pdf/Mono_Micro_peque_mediana.pdf (Última consulta: 25 de enero de 2016)

2 *Ibíd.*, p. 98-100.

3 *Ibíd.*, p. 142-144.

4 "Las Pymes generan siete de cada 10 empleos formales en el país", Secretaría de Economía. Disponible en: <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/eventos-noticias/sala-de-prensa/comunicados/6616-las-pymes-generan-siete-de-cada-10-empleos-formales-en-el-pais> (Última consulta: 25 de febrero de 2016)

5 Gonzales, Lilia. "En México, 75% de empresas quiebran en primeros 5 años: CCE", EL ECONOMISTA, 10 de junio de 2013. Disponible en: [http://eleconomista.com.mx/industrias/2013/06/10/mexico-75-empresas-qui ebran-primeros-5-anos-cce](http://eleconomista.com.mx/industrias/2013/06/10/mexico-75-empresas-qui-ebran-primeros-5-anos-cce) (Última consulta: 26 de enero de 2016)

6 "Informe de Resultados de los Foros de Justicia Cotidiana", Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, abril, 2015, p. 146. Disponible en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/Documento_JusticiaCotidiana_.pdf (Última consulta: 26 de enero de 2016)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de marzo de 2016.

Diputado José Santiago López (rúbrica)

Que reforma el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por integrantes de los Grupos Parlamentarios del PRI y del PRD

Los suscritos, Braulio Mario Guerra Urbiola, Ángel Rojas Ángeles y Gloria Himelda Félix Niebla, integrantes del Grupo Parlamentario del PRI, así como Daniel Ordoñez Hernández, del Grupo Parlamentario del PRD, en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que adiciona la fracción X al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Laicidad es un concepto relativamente reciente, puesto que en su forma actual se institucionalizó en Francia a partir de 1905. Todavía es frecuentemente incomprendida, hasta tal punto que la palabra, intraducible en la mayoría de lenguas distintas del francés, se utiliza a menudo en francés en los textos.

En castellano, sin ir más lejos, la palabra laicidad no está en el Diccionario de la Real Academia Española. Sí, en cambio, aparece la voz laicismo, definida como “doctrina que defiende la independencia del hombre o de la sociedad, y más particularmente del Estado, respecto de cualquier organización o confesión religiosa”.

La “laicidad” es una regla de vida en sociedad democrática. Impone que se den a los hombres, sin distinción de clase, origen o confesión, los medios para ser ellos mismos, libres de compromisos, responsables de su desarrollo y maestros de su destino.

La reivindicación laica se ha desarrollado esencialmente allí donde una ha querido imponer un poder totalitario en sentido estricto, es decir, que englobe todos los aspectos de la sociedad civil, política, económica... allí donde la religión se ha convertido en poder.

En la antigüedad clásica no se conoció el laicismo, pues no hubo conflicto alguno entre el poder político y el religioso. Fue el papa Gelasio I, quien a fines del siglo V expuso la teoría de las “dos espadas”, enunciada originalmente para sustraer a los eclesiásticos de los tribunales civiles, con ello reivindicó la autonomía de la esfera religiosa, en relación al emperador. Durante muchos siglos fue doctrina oficial de la Iglesia católica. El predominio que ésta tuvo durante la Edad Media hizo que se levantaran algunas voces como Dante y Guillermo de Occam para, justamente lo contrario, liberar al poder político de la influencia eclesiástica.

El laicismo ha sido invocado en los países anglosajones como garantía para que la administración pública no favorezca a determinados sectores en perjuicio de otros ciudadanos que tienen creencias religiosas diferentes a la predominante. El sentido equívoco del laicismo lo localizamos en el siglo XIX por el conflicto entre la Iglesia católica y los movimientos liberales hasta el grado de equiparar laicismo con antirreligiosidad o irreligiosidad, sobre todo en Francia.

El laicismo es un principio indisociable de la democracia, porque las creencias religiosas son un dogma que no deben imponerse a nadie ni convertirse en leyes.

En la sociedad laica tienen acogida las creencias religiosas en cuanto derecho de quienes las asumen, pero no como deber que pueda imponerse a nadie. De modo que no se tolera convertir los dogmas propios en obligaciones sociales para otros o para todos.

El movimiento laicista se inserta en una larga trayectoria de lucha por la emancipación de los seres humanos, cuya génesis se remonta hasta la Antigüedad, con pensadores como Epicuro (Atenas, 341-270 de nuestra era), se potencia al calor del pensamiento ilustrado de la segunda mitad del siglo XVII y del siglo XVIII (el de las Luces). El espíritu laico no es en sí mismo una nueva cultura, sino la condición para la convivencia de todas las posibles culturas. El laicismo expresa más bien un método que un contenido. El laicismo sostiene un compromiso ineludible, allí donde se encuentra: posibilitar las condiciones políticas, jurídicas y sociales idóneas para el pleno ejercicio de la libertad de conciencia, carácter que lo enfrenta inevitablemente a toda configuración del Estado, del gobierno o de la sociedad civil que anule o restrinja dicha libertad en cualquiera de sus manifestaciones.

El humanismo laico reposa en el principio de la libertad absoluta de conciencia. Libertad de espíritu: emancipación respecto de todos los dogmas; derecho a creer o no creer en Dios; autonomía del pensamiento frente a las limitaciones religiosas, políticas, económicas; liberación de los modos de vida en relación con los tabúes, ideas dominantes e ideas dogmáticas.

La "laicidad" intenta liberar al niño y al adulto de todo lo que aliena o pervierte el pensamiento, especialmente las creencias atávicas, los prejuicios, las ideas preconcebidas, los dogmas, las ideologías opresoras, las presiones de orden cultural, económico, social, político o religioso.

La "laicidad" trata de desarrollar en el ser humano, en el cuadro de una formación intelectual, moral y cívica permanente, el espíritu crítico así como el sentido de la solidaridad y de la fraternidad.

La libertad de expresión es el corolario de la libertad absoluta de conciencia. Es el derecho y la posibilidad material de decir, escribir y difundir el pensamiento individual y colectivo. Las nuevas técnicas de comunicación hacen que esta exigencia sea cada vez más vital. Y en este campo de la información y de la

comunicación más que en otros, ha de extremarse la vigilancia frente a los enormes medios de manipulación y perversión del pensamiento.

“Tolerancia en sentido positivo se opone a la intolerancia, religiosa, política, racial, es decir, a la indebida exclusión de lo diferente. Tolerancia en sentido negativo, se opone a la firmeza en los principios, es decir a la justa o debida exclusión de todo lo que puede acarrear daño al individuo o a la sociedad”: Norberto Bobbio.

Hoy nadie duda de que en el país mismo se vive en democracia, a través de una constante alternancia en el poder. Sin embargo, falta transitar a la calidad de la democracia a lo que Ferrajoli denomina “la democracia sustancial”, es decir, de fondo y no solamente procedimental.

Entre los temas pendientes de cualquier democracia sustancial está el de la laicidad, más allá del credo religioso que profesemos, estamos obligados a respetar y tolerar al otro en sus creencias filosóficas, políticas y religiosas, máxime las lecciones sangrientas de nuestra historia de principios de siglo.

Prácticas aberrantes como recibir instrucciones de voto por parte del sacerdote católico o el pastor cristiano; la pretendida obligatoriedad de impartir alguna confesión religiosa en escuelas públicas, llevó a lo que se conoció como una crisis de laicidad en los sexenios presidenciales pasados.

El principio de separación Iglesia-Estado tiene una gran historia, pero se basa en un pasado convulso de un México que vivió una Guerra Cristera que aún genera polémica. Recomiendo la lectura del doctor Jean Meyer, de El Colegio de México, quien efectúa estudios profundos al respecto.

Es sin duda un tema complejo, cultural y antropológicamente. El reto de toda institución pública es entender la laicidad como un compromiso para asegurar y garantizar el ejercicio pleno de todas las libertades y hacer posible la consolidación de la democracia, de tal suerte que es una asignatura pendiente, no sólo de gobiernos y funcionarios en turno, sino de la ciudadanía en general.

A nivel república, el artículo 115 constitucional establece expresamente que los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular (...); situación que se replica en las Constituciones locales de diecinueve (19) Estados de la República, al incluir dentro del artículo que habla de la forma de gobierno y autodeterminación, el término laico, siendo estos Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Por ende, 12 estados no consideran el término laico en sus Constituciones: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Quintana Roo.

De conformidad con los argumentos antes expuestos sobre el significado de la laicidad y su importancia en la consolidación de la democracia, es que se propone que los 12 estados que aún no tienen señalado en sus Constituciones acuñen y hagan propio este término.

Para lo que a manera de sugerencia y una vez realizado el análisis correspondiente a las Constituciones de los estados que sí establecen la laicidad en su forma de gobierno, se pone como ejemplo lo establecido en la Constitución de Campeche en el artículo 25:

Artículo 25. El Estado adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico como lo previene el pacto federal.

Esta iniciativa tiene como finalidad que los Estados, refrenden el pacto federal, así como su compromiso con la libertad y la democracia por el bien de los ciudadanos.

Por lo expuesto, presentamos ante esta soberanía, la siguiente iniciativa de

Decreto

Único. Se adiciona la fracción X al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para quedar como sigue:

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. a IX. ...

X. Las Constituciones de las entidades federativas deberán manifestar expresamente la forma de gobierno adoptada de conformidad al encabezado del artículo 115 de esta Constitución, en el marco del pacto federal.

Transitorios

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

Segundo. Las constituciones de las entidades federativas deberán armonizar sus legislaciones dentro de los doce meses contados a partir de la publicación del presente decreto.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4486-IV, jueves 10 de marzo de 2016

Palacio Legislativo de San Lázaro.- Ciudad de México, a 10 de marzo de 2016.

Diputados: Braulio Mario Guerra Urbiola, Ángel Rojas Ángeles, Gloria Himelda Félix Niebla, Daniel Ordoñez Hernández (rúbrica).

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Norma Edith Martínez Guzmán, del Grupo Parlamentario del PES

La que suscribe, diputada federal Norma Edith Martínez Guzmán, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social 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, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y conforme con lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numerales 1 y 3, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo quinto del artículo 1o.; el párrafo segundo del artículo 2o. y se adiciona un párrafo tercero al mismo artículo; asimismo se reforma el párrafo noveno del artículo 4o., y el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La configuración de la identidad de toda persona humana, se forja desde la primera infancia¹, en la familia.

Lo anterior frase, aun en su brevedad, implica varias realidades sustantivas del orden público, dentro del marco jurídico del Estado mexicano. Persona, personalidad, primera infancia, patria potestad -tutela, curatela-, interés superior del niño, familia, etc. Estas realidades, por demás referenciadas como pilares del derecho público, constituyen también piedras clave y vigas principales de la construcción de la sociedad. Su adecuada referencia y vinculación interpretativa entre los Tratados Internacionales y nuestro orden jurídico, así como su adecuada configuración constitucional y reglamentaria, no son temas menores. Con todo, varios doctrinistas² y estudiosos del derecho, han coincidido actualmente, en que nuestro sistema jurídico ha sido superfluo e incluso quizá omiso, en dicha vinculación y configuración. Términos determinantes en la construcción.

Para el derecho, el término “persona”, es la base de toda atribución de derechos. Más allá de solamente incluir en él a todo ser humano en lo individual, se refiere más bien a una ficción jurídica -individual o colectiva- con la que se nombra a todo sujeto de derechos y obligaciones.³ Está por demás mencionar en este sentido, que por la naturaleza misma del concepto, sólo el ser humano, en lo individual o en asociación, podría ser dicho sujeto de derechos y obligaciones, al ser capaz de emitir de forma libre y consciente la manifestación de su voluntad, fuente de toda obligación.

Esta calidad de ser “sujeto” de derecho, en contraste con el derecho objetivo, atribuible a dicho sujeto, es la generadora de las condiciones, o mejor dicho,

aptitudes, que hacen posible que dicho sujeto, tenga “personalidad” jurídica. Ser apto o capaz para exigir y reclamar el “suus ” en justicia, así como al mismo tiempo responder a obligaciones derivadas de lo justo objetivo del otro, es lo que llamamos personalidad jurídica, y es inseparable de la persona jurídica. No existe una sin la otra.

Ahora bien, todo ser humano en lo individual, está sujeto, desde el desarrollo prenatal, a procesos moleculares, biológicos, psicológicos, sociales, contextuales, anatómicos, fisiológicos, ambientales, históricos, etc., que lo configuran paulatinamente, en forma continua y sin pausas, con interacciones objetivas y subjetivas, externas e internas, determinando cada una de las dimensiones de su ser individual, incluyendo la capacidad de relacionarse con la otredad. Todo lo anterior determina otra concepción del término equívoco “personalidad”, entendiéndolo como el resultado de dichos procesos en dos sentidos: la diferencia individual que constituye a cada persona y la distingue de otra (objetivo, determinado), y el conjunto de cualidades que constituyen a todo sujeto inteligente (subjetivo, determinante).⁴

Conforme a lo anterior, la personalidad como diferencia individual que constituye a cada persona y la distingue de la otra, al ser un resultado de la personalidad como conjunto de cualidades del sujeto, no puede ser garantizada por el Estado, sino indirectamente. Son los procesos de desarrollo evolutivo y madurez, así como los procesos biológicos, sociales, ambientales, etc. los que pueden ser envueltos por el escudo legal de protección del Estado. Protegidos estos, en consecuencia, la personalidad como producto o resultado, configurada de tal forma que per se, jamás una persona podría ser igual a otra, también en automático llegará a feliz término. El objeto de protección del Estado no podría ser al revés.

Caso muy distinto es el de la protección del poder público a la dignidad humana. Al ser esta inherente⁵ a la definición esencial del ser humano, no puede ser definida por el Estado, de la misma manera en que nadie osaría definir al ser humano constitucionalmente, encasillando en un artículo lo que no le corresponde al Derecho. La dignidad del ser humano, como concepto iusnaturalista y jurídicamente relacionada con la doctrina internacionalista clásica de los derechos humanos, no puede ser definida ni por los Tratados mismos -como de hecho no lo hacen- ni por nuestra Constitución. Mucho menos por Ley alguna. De una manera análoga a la personalidad, la dignidad humana no puede ser garantizada por el Estado, sin indirectamente. Esta simplemente es, esencialmente completa, existe, y son los procesos de relaciones individuales y colectivas, sociales y jurídicas, las que el Estado debe regular, a fin de que estas sean las que se adecúen con la dignidad del ser humano.

De esta manera, la existencia del derecho a la dignidad humana, constituye un enfoque erróneo del tema. No es exigible lo que se posee. Tener derecho a la dignidad humana sería tan innecesario como tener derecho a ser persona. Simplemente se es. La protección del Estado a la dignidad humana, es pues una obligación que se expresa en las diversas manifestaciones jurídicas en que el

Estado, mediante sus poderes, deberá velar porque el ser humano sea respetado en su condición (iusnaturalista) y por tanto merecedor de lo que le corresponde, correspondiente y proporcionadamente a dicha condición.⁶

Bajo estas premisas, es totalmente posible equiparar el concepto “dignidad humana”, incluso desde la ciencia jurídica, al término “persona”, pues aquella es la fuente y esta el centro o núcleo de los derechos y obligaciones -aquí sí cabría la excepción en esta equiparación, en el caso de las personas morales-. De la dignidad humana se deriva pues, lo que cada ser humano “merece” o puede exigir en justicia, de otras personas, de la sociedad y del Estado mismo, así como también se deriva lo que también por derecho objetivo, tiene obligación de cumplir. La dignidad humana, inherente entonces al ser humano, es origen de todos los derechos,⁷ y estos a su vez, proporcionados a aquella, de forma que definir ser humano es definir sus derechos.

Con todo, la interpretación otorgada al desarrollo de este importante concepto, la personalidad, se ha centrado -afirmándolo así explícitamente—⁸ en la teoría kantiana, particularmente en su definición del ser humano. Esta, si bien contiene predicables esenciales, es reduccionista, y a fin de cuentas parcial en la consideración del concepto. Definir al ser humano como un ser autónomo, que expresa su autonomía a través de la razón y la libertad, es dar a la voluntad humana potencia autónoma, razón suficiente para todo orden moral y al ser humano -en lo más individual del término- considerarlo el principio y centro de toda acción, origen de todo principio, conducta, razón o moral, de forma independiente de cualquier valor compartido socialmente, independiente de cualquier principio de conducta que no haya tenido su origen en la voluntad individual (ética, principios generales, el derecho mismo).

Tal concepción conlleva una innumerable cantidad de contradicciones. La primera de todas, considerar el absurdo de que el mismo Kant se contradecía al afirmar que el ser humano era solamente un conjunto de fenómenos sometidos a categorías puramente formales y apriorísticas,⁹ cuestión totalmente contraria a la afirmación del hombre como centro de sí mismo y a la libertad como concepto absoluto, pues no escapa a las categorías. La segunda contradicción consiste en la afirmación de que toda verdad (metafísica) se deriva de la verdad moral, entendida como independiente, individual y autónoma, y luego afirmar que existen “principios metafísicos del derecho o de la moral” es un total absurdo.

Lo anterior es particularmente importante, pues volviendo a la consideración del derecho y su protección a la dignidad humana y a los derechos de la personalidad, el mismo derecho, bajo la óptica comentada arriba, se convierte en sí mismo en una violación al libre desarrollo del ser humano y por tanto de su personalidad, pues constituye una moral (entendida como reglas de actuación, lato sensu), impuesta de forma exterior a la libertad individual. De la misma manera, cualquier consideración de valor (la misma tipificación penal es en sí una consideración de valor, así como cualquier sanción legal), bajo la óptica con la que se ha fundamentado el derecho a la personalidad, desde diversas jurisprudencias

recientes, podría ser contradictoria, al ser impuesta con un fin distinto al propio de esta definición kantiana.

Una última mención de las contradicciones de esta teoría que sustenta nuestro actual derecho al libre desarrollo de la personalidad, consiste en que Kant basaba la libre determinación no sólo en la libertad, sino también en la razón; por tanto, en congruencia él mismo situaba la “ciencia” como elemento esencial en las decisiones acerca de la personalidad y de la moral en general. Por el contrario, nuestro actual sistema, de origen no legal, sino judicial, de protección al desarrollo de la personalidad, sitúa a la libertad como criterio absoluto de individualización y autodeterminación, incluso por encima de la razón científica, como fue el caso de la sentencia 237/2014 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde, al mismo tiempo que se afirmaba “...vale la pena destacar que la evidencia disponible muestra que efectivamente el consumo de genera daños o afectaciones de distinto tipo...”, se afirmaba también que su prohibición por parte del legislador “... afecta severamente el libre desarrollo de la personalidad.” La definición de la personalidad y dignidad humana, en el contexto de la moral independiente kantiana y la autonomía absoluta de la libertad individual, conllevan afirmaciones tan graves como la contenida en dicha sentencia:

Así, este alto tribunal considera que pertenece al estricto ámbito de la autonomía individual protegido por el derecho al libre desarrollo de la personalidad la posibilidad de decidir responsablemente si desea experimentar los efectos de esa sustancia a pesar de los daños que esta actividad puede generarle a una persona.¹⁰

Y como este caso, otros muchos, dan cuenta de la debilidad del concepto “libre desarrollo de la personalidad”,¹¹ cuando trata de protegerse el resultado, el producto, y no la causa, los procesos, de dicho desarrollo y de dicha personalidad, y máxime cuando para el objeto de dicha protección es un interés subjetivo, variable e insuficiente para configurar un bien jurídico que se encuentre por encima del bien común, de los principios e instituciones de orden público e interés social, como el matrimonio, la adopción, la salud, la identidad, etc.

Cuando al desarrollo de la personalidad y su configuración, se le añade la nota característica que lo adjetiva en la jurisprudencia arriba citada, pero además se coloca como fundamento, algo tan absoluto como la dignidad misma del ser humano, no es de extrañar, que un interés particular, de individualización o autonomía en cuestiones de “mores” o conductas ajenas incluso al derecho, estas mismas sean colocadas por encima de la institución del matrimonio,¹ de la identidad propia² y de la salud como responsabilidad del Estado.

Particularísima mención merece, para ilustrar aún más lo dicho anteriormente, la Tesis aislada P. LXXI/2009, titulada “Reasignación sexual. Preeminencia del sexo psicosocial frente al morfológico para respetar a plenitud los derechos de identidad sexual y de género de una persona transexual,” misma que establece:

Ante los factores objetivos y subjetivos que definen a una persona, se advierte que tratándose de su identidad sexual y de género, se presenta en la realidad una prelación o preeminencia del factor subjetivo (sentimientos, proyecciones, ideales), sobre sus caracteres físicos o morfológicos (factor objetivo), de manera que derivado de la compleja naturaleza humana, que lleva a cada individuo a desarrollar su propia personalidad con base en la visión particular que respecto de sí mismo tenga, debe darse un carácter preeminente al sexo psicosocial frente al morfológico, a fin de respetar plenamente los derechos de identidad sexual y de género de una persona transexual, al ser aspectos que, en mayor medida, definen tanto la visión que la persona tiene frente a sí misma como su proyección ante la sociedad.¹⁴

Conforme a dicha jurisprudencia, el derecho deja de ser pues el ideal Ulpiano de impronta milenaria, “*suum cuique tribuere*”,¹⁵ que expresa la objetividad de la justicia y por tanto la raíz del derecho asentada en la realidad misma –y no en la libre determinación– de las cosas. Acorde con esta concepción de la justicia, estaban Platón, Aristóteles, Tomás de Aquino, etcétera. Si precisamente, en este mismo orden de ideas, “el derecho público no puede ser cambiado por pacto de particulares,”¹⁶ es evidente que dicho derecho público -no necesariamente identificado con el objetivo, mas sí con las instituciones comentadas- mucho menos podría ser cambiado por expresiones unilaterales e individuales de la voluntad. El derecho como lo justo objetivo, al amparo de esta definición de desarrollo de la personalidad, se convierte en un empoderamiento de pareceres, creencias, ideas, opiniones y preferencias sobre lo que para cada quien es el derecho que le corresponde, convirtiéndose en el fin último, incluso del derecho mismo, la individualización de la persona, y no el orden público y el bien común, escenario y marco precisamente de la realización de la persona y, como *zoon politikon* que es, la configuración de su personalidad.

Sin afán de abundar de más en el tema, baste como un ejemplo más de la subjetividad o arbitrariedad de este enfoque la argumentación presentada por los miembros de la parte actora en el amparo en revisión 237/2014:

Partiendo de lo anterior, los recurrentes alegaron que contrario a lo establecido por el juez de distrito, la normativa impugnada sí impone modelos y estándares de vida ajenos a los particulares, pues sólo se respeta la identidad de cada sujeto si se le permite actuar en consecuencia a sus propios rasgos, cosmovisiones, concepciones de la vida buena y elementos que a su juicio lo definen y singularizan. En este sentido, los recurrentes sostuvieron que ellos se singularizarían y lograrían tales objetivos mediante el consumo de marihuana, de la misma forma que otras personas lo logran a partir de los deportes que practican, sus pasatiempos, la comida que les gusta y la compañía que guardan, sin que le esté permitido al Estado estigmatizar y prohibir dichas conductas...

Por demás está, de paso, hacer referencia a la calidad de la argumentación jurídica presentada en dicho amparo.

Ahora bien, no nos es desconocido, que la definición aquí cuestionada del derecho al libre desarrollo de la personalidad, tiene como su único límite, los derechos de terceros. Cabe anotar que dicha limitación no es afirmada de forma explícita por la Suprema Corte en ninguna jurisprudencia, sino por referencias a la argumentación de la parte actora en el amparo en revisión 237/2014 y mediante en que otro autor, y no el proyectista del amparo, es quien refiere dicho límite.¹⁷ Sin embargo, aún establecida dicha muralla al derecho al libre desarrollo de la personalidad, constatamos que ella es insuficiente para proteger la “juridicidad” el supuesto derecho que dicho amparo define, pues tal excepción ignora por completo el carácter dual del derecho. En efecto, partiendo de Ulpiano nuevamente, a cada atribución de derecho subjetivo, le corresponde una obligación de derecho objetivo. Cuando exijo un derecho mío, otro individuo –el Estado o un tercero– estará obligado a otorgarlo, permitirlo y protegerlo. De la misma manera, en el momento en que otro considere un objeto de derecho como suyo en justicia, será esa misma acción la concatenante de mi obligación a otorgarlo.¹⁸

De esta manera, y conforme a la naturaleza misma del derecho, siempre dual, siempre realizando la homeostasis o automantenimiento de los derechos y obligaciones, el ideal del derecho al libre desarrollo de la personalidad, se vuelve una subrealidad utópica, una mezcla entre la concepción estoica y la kantiana del ser humano y sus acciones, que mira más en retrospectiva más que hacia el desarrollo, simulando una ficción no sólo jurídica, sino existencial, donde el ser humano no es un ser primordialmente social, sino un ser autónomo e independiente, es decir aislado.¹⁹ A fin de cuentas, ficción. Ya lo afirmaba Antonio Viñas:

La humanitas supone una dignificación que proporciona autoestima y, a la vez, exige respeto y comportamientos impregnados de gestos intercambiables y recíprocos. Los otros, los semejantes tienen la misma personalidad, lo que impide anular o desconocer su existencia. Los actos del ser humano, sometidos al control del derecho, son, precisamente, aquellos que le afectan como ser social. Cualesquiera otros actos humanos, internos o externos que discurran al margen de las exigencias impuestas por la relación social no forman parte del ámbito jurídico.²⁰

Los actos del ser humano, pues, desde el punto de vista jurídico, y para efectos de interés únicamente jurídico, son siempre y sin excepción, sociales, duales, intercambiables y recíprocos. Las exigencias de la relación social lo impregnan y sobre todo, siempre sin excepción, afectarán a terceros.

Por otro lado, el problema aquí planteado de la obscuridad del concepto²¹ y la incapacidad técnica de su planteamiento judicial, más que constitucional, se complica aún más. En efecto, el cuidado y responsabilidad en grado máximo que el Estado ha de tener en la definición del derecho al desarrollo de la personalidad, se agrava por dos cuestiones:

1. La desprotección que genera, en temas como educación y salud (lato sensu), para el titular de dicho derecho, particularmente cuando este es un menor de edad.
2. La desproporcionada valoración penal que le da el artículo 19 de la Constitución Política de nuestro país.

Sobre el primer punto, baste traer a colación, la afirmación categórica de la resolución del amparo principal en este tema: "... la intimidad no sólo incluye el derecho a no revelar información, sino también el derecho a disponer de la persona y cuerpo en el ámbito privado."²² Tal afirmación, considerando que se trata de un supuesto derecho humano, aplicada a un niño de 11 años, tendría consecuencias muy claras: la violación del derecho de los padres a la educación de sus hijos, consagrada en el artículo 12.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Considerar el desarrollo de la personalidad como un resultado consistente únicamente en la libertad con que se exprese, y no en el derecho a su configuración progresiva -y por tanto gradual- a través de la tutela de sus procesos, sería lo mismo que afirmar en la práctica que tal niño de 11 años tiene derecho a disponer de su persona y cuerpo en el ámbito privado, individualmente o con terceros, sin que el Estado o los particulares – sus padres- puedan obstaculizar dicho "derecho." El multicitado amparo 237/2014, relaciona dichas "obstaculizaciones" con un paternalismo, estatal o parental –en el caso del niño– "que cree saber mejor que las personas lo que conviene a estas y lo que deben hacer con sus vidas."²³ La cuestión es que dicha resolución abunda al evidenciar que el hipotético derecho al libre desarrollo de la personalidad supone la "proclamación constitucional, de que siempre que se respeten los derechos de los demás, cada ser humano es el mejor juez de sus propios intereses." En otras palabras, está sustentado en el aire, pues tal "proclamación constitucional" es inexistente y, en todo caso, al citarlo la resolución, citaban la constitución que regía al autor español, Luis Díez-Picazo.

El punto anterior reviste singular importancia, pues fundamentar un derecho al libre desarrollo de la personalidad en el supuesto de que el Estado asume que el individuo no tiene capacidad racional para disponer de su cuerpo, mente y persona -en definitiva de responder por sus decisiones-, además de significar una epistemología poco ortodoxa, por subjetiva y "culpablemente suspicaz", discrimina de dicho derecho –o bien lo asigna irresponsablemente– a los menores de edad, quienes, efectivamente, no cuentan con la capacidad racional suficiente para disponer de su cuerpo, mente y persona, de forma autónoma e independiente – como tampoco de su patrimonio.

Adelantando las conclusiones, el derecho al "libre desarrollo de la personalidad", en el marco jurídico y sobre todo constitucional vigente, es insuficiente, pues o bien reconoce capacidad de ejercicio donde no existe, o bien llega tarde llamando desarrollo a lo que ya se encuentra desarrollado. El libre desarrollo de la personalidad no protege al niño en tanto no reconoce su derecho expresado en el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y tampoco

reconoce su derecho conexo, derivado de la interpretación correlativa del artículo 12.4. de la Convención, que otorga a los niños el derecho a recibir una educación que esté de acuerdo con las convicciones de los padres. Conforme a ambos artículos, el niño tiene derecho a medidas de protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado, con base en su condición de sujeto de derechos plenos, pero con facultades en desarrollo. Tales medidas de protección por supuesto, al contrario de ser consideradas obstáculos a su desarrollo de la personalidad, son protección especial, derechos adicionales y no violación a los ya habidos. Pareciera entonces que el derecho al libre desarrollo de la personalidad fuera diseñado para sujetos distintos a los mencionados en el artículo 19 de la CADH; sin embargo, en tal supuesto, la personalidad, ya configurada, no está en desarrollo y, por tanto, es ineficaz tal “derecho.”²⁴

En el primer caso, de los menores de edad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tras establecer que dichas medidas de protección serán establecidas interpretándolas conforme a los distintos tratados internacionales, analizando cada caso concreto,²⁵ coloca como las dos principales la educación y la salud.²⁶ Pues bien, considerando la educación conforme al artículo 12.4 de la CADH y a la salud conforme nuestra Suprema Corte la definió –acorde con la OMS– en su tesis aislada P. LXVIII/2009, de nuevo nos encontramos con la incapacidad del término “libre desarrollo de la personalidad” para proteger al niño. En la educación, al plantearla la Corte como una medida de protección, un derecho enfatizado en el niño, deja de ser “libre” en el sentido de autodeterminación absoluta, para convertirse en el trabajo plusquamperfecto del artículo 3.2. de la Convención sobre los Derechos del Niño y que es precisamente la definición del “interés superior del niño,” principio de derecho esencial en todo este estudio:

Los Estados parte se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.²⁷

En el caso del derecho a la salud, como medida de protección por parte del Estado, la familia y la sociedad, para el desarrollo de la personalidad del menor de edad, es necesario acudir a la definición que tanto la OMS como nuestra Corte Suprema han establecido para dicho derecho:

| | |
|---|----------------|
| Novena | Época |
| Registro: | 165826 |
| Instancia: | Pleno |
| Tesis | Aislada |
| Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta | |
| Tomo XXX, Diciembre de 2009 | |
| Materia(s): | Constitucional |
| Tesis: | P. LXVIII/2009 |
| Página: 6 | |

Derecho a la salud. No se limita al aspecto físico, sino que se traduce en la obtención de un determinado bienestar general.

El referido derecho, contenido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reconocido en diversos tratados internacionales suscritos por México, no se limita a la salud física del individuo, es decir, a no padecer, o bien, a prevenir y tratar una enfermedad, sino que atento a la propia naturaleza humana, va más allá, en tanto comprende aspectos externos e internos, como el buen estado mental y emocional del individuo. De ahí que el derecho a la salud se traduzca en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva un derecho fundamental más, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica.²⁸

Dicho lo anterior por la Corte, la salud, entendida como el derecho a la integridad físico-psicológica, imponga como obligación al Estado, a la familia y a la sociedad, la correcta configuración de los elementos de la personalidad del niño, así como la protección de sus procesos. De una inadecuada configuración de la personalidad durante la infancia, se sigue en consecuencia la fragmentación y daño precisamente en los elementos físicos y psicológicos de su salud, así como estado mental y emocional. Por tanto, el aseguramiento del derecho a la salud del niño, así como su protección integral y, en definitiva, su interés superior, regulado en el artículo 3.1. de la Convención sobre los Derechos del Niño, requieren no un libre desarrollo de la personalidad, sino una adecuada protección de los procesos de desarrollo evolutivo y una correcta configuración de la personalidad como resultado. De hecho, conforme al principio 6 la Declaración de los Derechos del Niño, emitida por la resolución 1386 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el término más adecuado sería “Derecho al pleno y armonioso desarrollo de su personalidad.”

Por ello, reorientar el término en cuestión, para dar fin a su carácter discriminatorio respecto de los niños, implicará reforzar el marco jurídico y la constitucionalidad del interés superior del niño, tal y como lo define la Convención sobre los Derechos del Niño, sin manipulaciones de ningún espectro político.²⁹

Sobre este mismo interés superior, del que se deriva el derecho del niño al pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, la Convención es clara:

Artículo 3

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados parte se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y

deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.³⁰

A su vez, la Declaración de los Derechos del Niño, documento de derecho internacional vinculante, al ser un resolutivo de la Asamblea General de las Naciones Unidas, es sumamente clara al referirse al interés superior del Niño:

Principio 2

El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.

Principio 6

El niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, necesita amor y comprensión. Siempre que sea posible, deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material; salvo circunstancias excepcionales, no deberá separarse al niño de corta edad de su madre...

Principio 7

...

El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres.³¹

Y es precisamente en el sentido del principio 7, recién citado, que en la Convención también podemos referenciar el derecho y deber de los padres a dirigir y orientar los procesos de desarrollo evolutivo del menor de edad, hacia el más pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, pero a la vez también encontramos respaldada la obligación del Estado de proteger a la familia para que esta ejerza su función natural de guiar el desarrollo del nuevo ser humano, de inicio a fin, por encima de cualquier otro interés jurídico. El artículo 5 de dicha Convención mandata:

Los Estados parte respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres... de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y

orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.

Conforme a esto, en ocasiones los padres, en el ejercicio de su derecho y bajo una adecuada corresponsabilidad, depositan en instituciones educativas, públicas o privadas obligaciones derivadas y parciales respecto a la educación de sus hijos. No obstante, dichas instituciones deberán conducirse con responsabilidad y cumplimiento de lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño:

Artículo 14

2. Los Estados parte respetarán los derechos y deberes de los padres y, en su caso, de los representantes legales, de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades.

Artículo 29

1. Los Estados parte convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;

b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;

c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;

d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;

e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

Como se puede ver, si bien de forma sumaráisima, estamos aún al inicio del camino de la configuración correcta de los pilares de orden público que deben regir el desarrollo armonioso de los niños. La respuesta modesta por parte de esta iniciativa se centra en la definición constitucional de los elementos que permitan seguir avanzando en este camino, de una manera responsable, no cediendo en otros lo que, como Estado, familia y sociedad, nos corresponde.

Por lo expuesto, se pone a consideración la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se reforma el párrafo quinto del artículo 1o.; el párrafo segundo del artículo 2o. y se adiciona un párrafo tercero al mismo artículo; asimismo se reforma el párrafo noveno del artículo 4o., así como el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el párrafo quinto del artículo 1o.; el párrafo segundo del artículo 2o. y se adiciona un párrafo tercero al mismo artículo; asimismo se reforma el párrafo noveno del artículo 4o., y el segundo párrafo del artículo 19, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 1o. ...

...

...

...

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o el pleno y armonioso desarrollo de la personalidad y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 2o. ...

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia, protegiendo el adecuado desarrollo evolutivo del niño en todos sus procesos.

El interés superior del niño deberá ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad corresponde, en primer término, a sus padres.

Artículo 4o. ...

...

...

...

...

...

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos, así como su derecho a las medidas de protección que requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado, por encima de cualquier otro interés jurídico. 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.

Artículo 19. ...

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

Transitorio

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

Notas

1 UNICEF, El desarrollo del niño en la primera infancia y la discapacidad: un documento de debate, Organización Mundial de la Salud, página 5.

2 De la Parra T., Eduardo, Derechos de la personalidad: Teoría general y su distinción con los derechos humanos y las garantías individuales, obra separata del libro del mismo autor, El daño moral por la divulgación de la Información Genética, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2004, página 139.

3 Galindo Garfias, Derecho Civil, decimocuarta edición, Porrúa, México 1995, página 303.

4 Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Madrid 2016.

5 De alguna manera el regreso al iusnaturalismo por parte del constitucionalismo mexicano y latinoamericano, presenta consecuencias en el reconocimiento de la dignidad humana y por tanto los derechos humanos, así como también los derechos de la personalidad, como elementos intrínsecos de la definición esencial de ser humano, y en concreto de persona jurídica.

6 La Real Academia Española define digno (dignidad, calidad de digno), como merecedor de algo, correspondiente y proporcionado al mérito y condición de alguien o algo.

7 Bidart Campos, Germán J., Teoría general de los derechos humanos, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, México 1989, página 73.

8 El artículo de Pilar J. Monroy Guevara, publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su página

https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/38/Becarios_038.pdf, consultado al 2 de marzo de 2016.

9 Kant, Emmanuel, Principios metafísicos del Derecho, editorial Espuela de Plata, México 2004, página 72.

10 Sentencia del amparo en revisión 237/2014, página 79.

11 Al respecto, la Tesis aislada P. LXVI/2009, Derecho al libre desarrollo de la Personalidad: aspectos que comprende, define la misma conforme a su texto: De la dignidad humana, como derecho fundamental superior reconocido por el orden jurídico mexicano, deriva, entre otros derechos personalísimos, el de todo individuo a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida. Así, acorde a la doctrina y jurisprudencia comparadas, tal derecho es el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción ni controles injustificados, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera. Por tanto, el libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; de procrear hijos y cuántos, o bien, decidir no tenerlos; de escoger su apariencia personal; su profesión o actividad laboral, así como la libre opción sexual, en tanto que todos estos aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo a ella corresponde decidir autónomamente. Amparo directo 6/2008. 6 de enero de 2009. Once votos. Ponente: Sergio A. Valls

Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

12 Divorcio sin expresión de causa. Constituye una forma de ejercer el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Décima Época, Registro: 2008492, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la

Federación, Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. LIX/2015 (10a.), Página: 1392.

13 Tesis aislada P. LXIX/2009, Reasignación sexual. Es una decisión que forma parte de los derechos (sic) al libre desarrollo de la personalidad. Partiendo de que el derecho al libre desarrollo de la personalidad implica necesariamente el reconocimiento a los derechos a la identidad personal, sexual y de género, pues a partir de éstos el individuo se proyecta frente a sí mismo y dentro de una sociedad, se concluye que la reasignación sexual que decida una persona transexual para adecuar su estado psicosocial a su físico y de ahí, vivir en el sexo con el que se identifica plenamente y ser reconocido como tal por los demás, constituye una decisión que forma parte del libre desarrollo de la personalidad, en tanto es una expresión de la individualidad de la persona, respecto de su percepción sexual y de género ante sí mismo, que influye decisivamente en su proyecto de vida y en todas sus relaciones dentro de la sociedad. Amparo directo 6/2008. 6 de enero de 2009. Once votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco. Así como también las Tesis aisladas LXIV/2009, LXIX/2009, LXXI/2009, LXXII/2009, LXXIII/2009 y LXXIV/2009.

14 Amparo directo 6/2008. 6 de enero de 2009. Once votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

15 “Dar a cada quien lo suyo”, ULPIANO, Digestum 1, 1, 10.

16 *Ibidem*, 50, 8, 2, 8. *Ius rei publicae pacto mutari no potest*.

17 Citado por el amparo en revisión 237/2014, NINO, Carlos, *Ética y Derechos Humanos: un ensayo de fundamentación*, Astrea, Buenos Aires 1989, pág. 223. “El bien más genérico que se requiere para garantizar la autonomía de las personas es precisamente la libertad de realizar cualquier conducta que no perjudique a terceros.”

18 Ulpiano, *idem*, 3, 3, 40, 2. “*Nam cum iudicatur rem meam esse, simul iudicatur illius non esse.*” Pues cuando se ha juzgado que el objeto es mío, al mismo tiempo se ha juzgado que no es de otro.

19 Es particularmente interesante el enfoque de la resolución del Amparo en revisión 237/2014, que en su página 31, menciona la necesidad derivada del derecho al libre desarrollo de la personalidad, de imponer límites negativos dirigidos a los poderes públicos y a terceros, pues estos imponen prohibiciones de intervenir u obstaculizar las acciones permitidas por el derecho en cuestión. Bajo este enfoque, no es el individuo mismo, sino el Estado y los “otros”, quienes podrían generar obstáculos para un proyecto de vida personal. El desarrollo de la personalidad, conjunto complejísimo de procesos de toda índole, que reclaman del individuo en desarrollo, todas sus facultades al servicio de este desarrollo, deja de correr el riesgo de ser impedido u obstaculizado por el sujeto mismo, quedando este exento de error, autoengaño, inmadurez, patologías, etc. y todo ello pasa a

llamarse en adelante “autodeterminación.” Implica esto además, una oposición ficticia e inducida, entre el individuo y la unidad sociedad-estado, generando una dialéctica entre el yo y los otros, entre mi autodeterminación y la autoridad del Estado, que lo único que acabará generando es voluntarismo individualista, similar al del siglo XIX, pero sin el positivismo propio de esa época.

20 Viñas, Antonio, Teoría del Derecho y experiencia jurídica romana, Dykinson, Madrid 2002, página 59.

21 Es necesario insistir en la incapacidad del Derecho para proteger el derecho a la personalidad como un resultado, sin proteger previamente y arropar, los procesos que generan, desarrollan y configuran, precisamente, dicha personalidad.

22 Amparo en revisión 237/2014, página 11.

23 *Ibidem*, página 31

24 Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 19: Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren (sic) por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

25 *Gelman versus Uruguay*, Fondo, Reparaciones, Sentencia, Corte Interamericana de Derechos Humanos (ser. C) número 221, 24 de febrero de 2011.

26 *Comunidad Indígena Xákmok Kásek versus Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas, Corte Interamericana de Derechos Humanos, número 214, 258 24 de agosto de 2010.

27 Convención sobre los Derechos del Niño, art. 3.2

28 Amparo directo 6/2008. 6 de enero de 2009. Once votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

29 Citando a la licenciada Martha Isabel Villar Torres, de Guanajuato, en su artículo publicado en la página del Poder Judicial de dicho Estado, en la liga <http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/255.pdf> consultada al día 3 de marzo de 2016, interés jurídico, “es la ventaja protegida por la ley mediante los órganos jurisdiccionales del Estado, de modo que sin la intervención de estos, sufriría un daño el titular del derecho.” El interés superior del niño entonces, como interés jurídico, supone un derecho, protegido o no por la ley, que genera obligaciones del estado, la familia y la sociedad, jerarquizado por encima de otro interés jurídico en conflicto.

30 Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 3.1. y 3.2.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4489-IV, martes 15 de marzo de 2016

31 Declaración de los Derechos del Niño, AG res. 1386 (XIV), 14 U.N. GAOR Supp. (Número 16) página 19, ONU Doc. A/4354.

Palacio Legislativo de San Lázaro. Ciudad de México, 15 de marzo de 2016.

Diputada Norma Edith Martínez Guzmán (rúbrica)

Que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Karina Sánchez Ruiz, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

La suscrita, Karina Sánchez Ruiz, diputada federal de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 61.1, 77.1, 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 adiciona una fracción al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de propiedad intelectual indígena.

Planteamiento del problema

En nota periodística de Milenio Digital del 19/11/2015¹ se informó que diversos medios publicaron una supuesta demanda del gobierno francés en contra de los artesanos de Santa María Tlahuitoltepec, en la sierra de Oaxaca. Al parecer, el gobierno francés alegaba la prohibición de la producción y venta de prendas de diseño mixe y exigía el pago de regalías a la empresa que la patentó, presumiblemente de la diseñadora francesa Isabel Marant.

El presidente municipal de Santa María Tlahuitoltepec condenó a Isabel Marant y a “toda institución o empresa pública, privada, nacional o internacional, que con fines de lucro se apropie de los elementos culturales que caracterizan a los pueblos indígenas” y acusó a la marca de no darle los créditos correspondientes a la artesanía local con más de 600 años de tradición.

Según la misma nota periodística, después apareció una segunda empresa francesa que comercializa la marca de ropa Antik Batik, que supuestamente demandó a Isabel Marant por plagio del mismo diseño. Para defenderse, Isabel Marant presentó ante la Corte francesa evidencia para demostrar que el origen e inspiración del diseño era en efecto de la comunidad oaxaqueña. Marant afirmó que no era su intención reclamar la autoría de los diseños (según la nota periodística, el registro por parte de la diseñadora francesa nunca ocurrió).

Lo cierto es que personas de origen extranjero han lucrado sin licencia o autorización con diseños y artesanías de pueblos y comunidades indígenas de nuestro país, obviando el pago de regalías por su reproducción y comercialización, pues los mismos están desprotegidos por la legislación nacional.

A nivel internacional, el derecho de autor es reconocido como uno de los derechos básicos de la persona contemplados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual en su artículo 27 establece que: “Toda persona tiene derecho a formar parte libremente en la cultura de la comunidad, a gozar de las artes y a

participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y patrimoniales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literaria o artísticas de que sea autora” .

Más específicamente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (61/295) establece que los pueblos y comunidades indígenas “tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural , sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y cultura, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas”. “También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar la propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales”. Así mismo, prevé que conjuntamente con los pueblos indígenas, los Estados adoptarán medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos.²

No obstante, el artículo 2 de nuestra Carta Fundamental, que reconoce y garantiza en nuestro país el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación de sus asuntos internos, no prevé el derecho ya reconocido a nivel internacional que les asiste para mantener, controlar, proteger y desarrollar la propiedad intelectual sobre su patrimonio cultural.

Lo anterior supera a la legislación que regula los derechos de autor y la propiedad intelectual en nuestro país, a saber, la Ley Federal de Derechos de Autor, porque dicha normatividad está estructurada a partir de la premisa de que el creador individual de una obra es quien tiene un derecho de propiedad sobre ella, sin prever un esquema normativo que permita proteger derechos “colectivos” de comunidades o grupos sobre sus creaciones culturales o artísticas.

Así pues, el Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza propone una iniciativa de reforma a nuestra Carta Fundamental con el fin de adicionar una fracción IX, al numeral A del artículo 2, para que se reconozcan los derechos en materia de propiedad intelectual “colectiva” de los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país sobre su patrimonio cultural y que se prevea que el Estado, conjuntamente con los pueblos y comunidades indígenas, adopte medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos en todo el territorio nacional.

Argumentación

El patrimonio cultural de las comunidades indígenas incluye todas las expresiones de la relación entre el pueblo, su tierra y otros seres vivos y espíritus que

comparten esa tierra, y es la base para mantener sus relaciones sociales, económicas y diplomáticas con otros pueblos.

Para los pueblos indígenas de todo el mundo, la protección de su propiedad cultural e intelectual ha cobrado creciente urgencia. El concepto mismo de "indígena" comprende la idea de una cultura y estilos de vida distintos e independientes, basados en antiguos conocimientos y tradiciones vinculados fundamentalmente a un territorio específico. Los pueblos indígenas no pueden sobrevivir ni ejercer sus derechos humanos fundamentales como naciones, sociedades y poblaciones distintas, si no pueden conservar, desarrollar y transmitir los conocimientos que han heredado de sus antepasados.³

La protección de la propiedad cultural e intelectual está fundamentalmente vinculada a la realización de los derechos territoriales y de la libre determinación de los pueblos indígenas. Sus conocimientos en cuanto a valores, autonomía, organización social, y la armonía entre los pueblos están enraizados en las artes, las canciones, la poesía y la literatura que cada generación de niños indígenas debe aprender y renovar; esas ricas y variadas expresiones de la identidad de cada pueblo indígena, aportan la información que se requiere para mantener y desarrollar a su sociedad en todos sus aspectos.⁴

Lo que da a cada pueblo indígena su propia dignidad y valor no es sólo el poseer un patrimonio propio, sino la capacidad de compartir de vez en cuando algunos aspectos de ese patrimonio con los demás. En tanto un pueblo mantenga el control sobre su patrimonio lo podrá seguir compartiendo en los momentos adecuados y del modo conveniente.

El problema se presenta cuando un objeto se relaciona con un artista concreto, pues tiende a dársele más valor y es más fácil que se le dé protección jurídica, considerándose que se trata de la propiedad individual del artista. Sin embargo, los motivos tradicionales no son de la propiedad exclusiva de artistas individuales, por lo que para poder venderlos o conservarlos libremente a su gusto, están sujetos a derechos de la comunidad en los niveles familiar, comunitario y tribal.

En general, las leyes sobre derechos de autor no establecen distinciones tan finas, sino que se limitan a reconocer a un solo propietario. Además, la protección de los derechos de autor y otros tipos de propiedad intelectual son de carácter limitado, mientras que los pueblos aborígenes consideran que los derechos culturales son perpetuos.

De esta manera, si se aplicaran los principios normales de derecho de autor al patrimonio de las comunidades indígenas, se modificaría fundamentalmente la relación que existe entre el artista y la comunidad y no se ofrecería la protección adecuada.⁵

Como se dijo anteriormente, la legislación que regula los derechos de autor y la propiedad intelectual en nuestro país (LFDA) está estructurada a partir de la

premisa de que el creador individual de una obra es quien tiene un derecho de propiedad sobre ella, sin prever un esquema normativo que permita proteger derechos “colectivos” de comunidades o grupos sobre sus creaciones culturales o artísticas.

Así, en la ley vigente en todo el territorio nacional se protegen dos tipos de derechos: los morales y los patrimoniales. Con respecto a los derechos morales, se prevé que los autores son los únicos primigenios y perpetuos titulares de los mismos y que ello se debe a que el derecho moral se considera “unido al autor”, por lo que su ejercicio sólo corresponde al propio autor o en su caso a sus herederos. 6 Este tipo de derechos consisten en: i) determinar si la obra ha de ser divulgada y en qué forma o bien mantenerla inédita; ii) exigir el reconocimiento de su calidad de autor respecto de la obra o bien disponer que su divulgación se efectúe como obra anónima o seudónima; iii) exigir respeto a la obra, oponiéndose a cualquier deformación, mutilación o modificación, así como a toda acción que cause demérito de ella o perjuicio a la reputación del autor; iv) a modificar su obra; v) a retirar su obra del comercio y vi) a oponerse a que se le atribuya al autor una obra que no es de su creación.⁷

Por otro lado están los derechos patrimoniales. Este tipo de derechos permite al autor, a sus herederos o al adquirente de esos derechos por cualquier título, explotar de manera exclusiva sus obras o de autorizar a otros su explotación, sin menoscabo de los derechos morales. 8 El autor gozará del derecho a percibir “regalías” por la transmisión de su obra, misma que deberá ser pagada por quien realice esa transmisión .⁹ El importe de las regalías debe ser convenido entre el autor y las personas que realicen la transmisión y a falta de éste, el Instituto establecerá una tarifa.

Los titulares de los derechos patrimoniales pueden autorizar o prohibir la reproducción, publicación o edición de sus obras, la distribución de la misma, incluyendo la venta u otras formas de transmisión, la importación dentro del territorio nacional de copias de la obra hechas sin su autorización, y la divulgación de obras derivadas en cualquiera de sus modalidades tales como adaptación, arreglos y transformaciones.¹⁰ Este tipo de derechos puede transferirse; sin embargo, toda transferencia debe ser onerosa y temporal. Para ello pueden celebrarse convenios o contratos u otorgarse licencias de uso, pero siempre por escrito, si no, son nulos.¹¹

La transmisión debe prever, en favor del titular del derecho patrimonial, una participación proporcional en los ingresos de la explotación o una remuneración fija y determinada. Según la LFDA este derecho es irrenunciable,¹² y todos los actos, contratos y convenios deben publicarse en el Registro Público de Derechos de Autor, para que surtan efecto contra terceros.¹³

Finalmente, la ley prevé que los titulares de derechos patrimoniales de autor pueden exigir una remuneración compensatoria por la realización de cualquier copia o reproducción hecha sin su autorización.¹⁴

Ahora bien, la LFDA reconoce la existencia de las llamadas “obras culturales populares”. Se trata de obras que supuestamente están protegidas “independientemente de que no se pueda determinar la autoría individual sobre de ellas” .¹⁵ Este concepto hace referencia precisamente al patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas; ello se desprende del texto mismo de la ley cuando explica que se trata de obras literarias, artísticas, de arte popular o artesanal, así como toda manifestación primigenia en sus propias lenguas, y los usos, costumbres y tradiciones de la composición pluricultural que conforman al Estado Mexicano y que no cuentan con autor identificable .¹⁶

El problema que se presenta es que este tipo de obras, cuando están desarrolladas y perpetuadas en una comunidad o etnia originaria o arraigada en la República Mexicana, ÚNICAMENTE están protegidas contra su deformación hecha con objeto de causar demérito de la misma o perjuicio a la reputación o imagen de la comunidad o etnia a la cual pertenecen.¹⁷

Como no se puede determinar una autoría individual sobre ellas, la LFDA prevé que su utilización es libre, y que únicamente se puede exigir que en toda publicación, fijación, representación o utilización en cualquier forma de la misma, se mencione la comunidad o etnia o en su caso la región de la República Mexicana de la que es propia.¹⁸

En los términos en los que está redactada actualmente la legislación, el titular de las obras culturales populares no es la comunidad o pueblo indígena que las creó, sino el propio Estado,¹⁹ y éste únicamente puede i) exigir el respeto a la obra, oponiéndose a cualquier deformación, mutilación u otra modificación de ella, así como a toda acción o atentado a la misma que cause demérito de ella o perjuicio a la reputación de su autor y ii) oponerse a que se le atribuya a un autor una obra que no es de su creación. De hecho esto es lo único que puede hacer el Estado.²⁰

La ley no reconoce la existencia de derechos patrimoniales con respecto al patrimonio cultural de las comunidades y pueblos indígenas, por lo que éstas no pueden autorizar ni prohibir su reproducción, mucho menos obtener una remuneración por la explotación que hagan terceros de sus creaciones. Esta omisión creemos encuentra su origen desde la propia Constitución y debe ser subsanada cuanto antes .

El artículo 4 del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de 1989 de la Organización Internacional de Trabajo²¹ establece que: “deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar a las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados”, de conformidad con sus “deseos expresados libremente” . En artículos posteriores también estipula que “deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos” , que deberán tener el derecho de conservar “sus costumbres e instituciones propias” , así como el derecho “de controlar, en la medida de lo posible, su propio

desarrollo económico, social y cultural” .22 Igualmente se indica que los Estados “deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con [sus] tierras o territorios”.23

Aunque estas disposiciones no se refieren explícitamente a la propiedad intelectual o cultural, en Nueva Alianza consideramos que son suficientemente amplias y sirven de fundamento para tomar medidas que protejan desde la Constitución el patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país y, en específico, para que a partir de dicho fundamento se pueda desarrollar a nivel reglamentario el andamiaje normativo que se requiere para proteger el uso y explotación de los derechos patrimoniales de las comunidades indígenas sobre sus producciones artísticas y culturales en todo el territorio nacional.

En otras palabras, creemos que nuestro país requiere urgentemente de la fijación de normas apropiadas y de adoptar medidas institucionales específicas destinadas a proporcionar a los pueblos indígenas protección inmediata a sus creaciones culturales y artísticas.

Caber mencionar que la Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional (UNESCO, 1966) afirma que: “toda cultura tiene una dignidad y un valor que deben ser respetados y protegidos”, y que “los pueblos tienen el derecho y el deber de desarrollar su cultura”, lo anterior significa que los pueblos tienen derechos colectivos a la integridad cultural, incluido el derecho a definir, interpretar, y determinar el carácter de los futuros cambios de su cultura.

Además, tanto el párrafo segundo del artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como el párrafo primero del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mencionan el derecho de todas las partes a “beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora” . Si bien estas disposiciones están destinadas más a personas que a grupos, en el apartado d) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial se prohíbe la discriminación respecto de la propiedad de bienes no sólo individuales, sino colectivos.

El hecho de que un gobierno no proteja los derechos de las poblaciones indígenas sobre su patrimonio cultural colectivo, resulta a todas luces discriminatorio.

En diversos países de Latinoamérica ya se reconocen los derechos colectivos sobre la propiedad intelectual de las comunidades indígenas. Así, en los artículos 101 y 103 de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas de Venezuela se establece que el Estado Venezolano garantiza: i) “el derecho de propiedad colectiva de los conocimientos, tecnologías, innovaciones y prácticas propias de los pueblos y comunidades indígenas ” y ii) el derecho de los pueblos y

comunidades indígenas de establecer y proteger de acuerdo con sus usos y costumbres, su patrimonio cultural, artístico, espiritual, tecnológico y científico, entre otros, y en general, todos los conocimientos ancestrales y tradicionales. Según lo dispuesto en el artículo 104 del mismo ordenamiento, los pueblos y comunidades indígenas pueden ejercer directamente o por intermedio de las organizaciones indígenas las acciones civiles, penales y administrativas necesarias a fin de determinar las responsabilidades y las reparaciones a que haya lugar contra toda persona que haya participado en el aprovechamiento ilícito de sus conocimientos, tecnologías, innovaciones y prácticas en violación de sus derechos de propiedad colectiva.

Por otro lado, en Panamá se realizó una consulta por parte del Estado en las comunidades indígenas y con sus autoridades y como consecuencia de ello se creó la Ley número 20 del 26 de Junio de 2000 y el Decreto Ejecutivo 12 del 20 de marzo de 2001, donde se establece un régimen especial de propiedad intelectual sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, para la protección y defensa de su identidad cultural y de sus conocimientos tradicionales. Asimismo, en el Código Penal de dicho país (Ley 14 del 18 de mayo de 2007), se establecen los delitos contra los derechos colectivos de los pueblos indígenas y sus conocimientos tradicionales (arts. 268 y 269).²⁴ Se trata de un mecanismo de protección que se originó en los mismos pueblos indígenas.

En resumen, en el Grupo Nueva Alianza consideramos que los conocimientos colectivos van más allá de la suma de individuos, de ahí que deben concebirse como una dimensión distinta pero equivalente al sistema que garantiza la supremacía del individuo, y por ende se excluyen del sistema común de protección a la propiedad intelectual pero obligan al legislador al desarrollo de un sistema sui generis . El primer paso para lograr lo anterior es modificar nuestra Constitución.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de Diputada Federal integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 61.1, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del Pleno de esta Soberanía, la Iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona una fracción IX al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona la fracción IX al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2. ...

...

...

...

...

A. ...

I. a la VIII....

IX. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación, protección, control, explotación y desarrollo de la propiedad intelectual sobre su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales.

El Estado, conjuntamente con los pueblos indígenas, adoptarán en la ley, medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos.

B...

...

I a IX...

...

...

Artículos Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir a más tardar en 90 días las reformas a la Ley Federal de Derechos de Autor que reglamenten la fracción IX del artículo 2 de la Constitución, mismas que deberán establecer la normatividad que regule la protección, control y explotación de los derechos colectivos de autor y propiedad intelectual sobre el patrimonio cultural y artístico de los pueblos y comunidades indígenas.

Notas

1
Isabel_Marant-Santa_Maria_Tlahuitoltepec-
Erasm0_Hernandez_Gonzalez_0_631137163.html

<http://www.milenio.com/tendencias/>

2 Artículo 31, numerales 1 y 2 de la Declaración.

3 Estudio sobre la protección de la propiedad cultural e intelectual de los pueblos indígenas, preparado por la Señora Erica –Irene Daes, Relatora Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y Presidenta del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Fuente: <http://www.fondoindigena.org/docsvarios/Documentos%20y%20Convenios%20Internacionales/>

Estudio%20sobre%20la%20protecci%F3n%20de%20la%20propiedad%20cultural%20(28.7.1993).doc

4 Ibídem.

5 Ibídem, P. 30

6 Artículos 18 y 19, LFDA.

7 Artículo 21, frac. I a VI, LFDA.

8 Artículo 24, LFDA.

9 Artículo 26 Bis, LFDA.

10 Artículo 27, frac I, IV, V y VI, LFDA.

11 Artículo 30, LFDA.

12 Artículo 31, LFDA.

13 Artículo 32, LFDA.

14 Artículo 40, LFDA.

15 Artículo 154, LFDA.

16 Artículo 157, LFDA.

17 Artículo 158, LFDA.

18 Artículo 160, LFDA.

19 Artículo 20, LFDA.

20 El artículo 21 de la LFDA, establece los derechos que pueden exigir los titulares de los derechos morales. Sin embargo, en el último párrafo se prevé que de esos derechos, el Estado, solo podrá hacer valer los establecidos en las fracciones III y VI, que son los que se indican.

21 Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

22 Ibídem, Artículos 5, 7 y 8.

23 Ibídem, Artículo 13.

24 “Estudios sobre Pueblos Indígenas y el Derecho a participar en la Adopción de Decisiones”, Dirección Nacional de política Indígena, Ministerio de Gobierno y Justicia de Panamá, Dirección Nacional de Política Indígena página 3. Fuente:

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4489-V, martes 15 de marzo de 2016

<http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/docs/contributions/Panama.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de marzo de 2016.

Diputada Karina Sánchez Ruiz (rúbrica)