

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de las Leyes Federal del Trabajo, y General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a cargo de la diputada Juana Aurora Cavazos Cavazos, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, J. Aurora Cavazos Cavazos, diputada federal de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, 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 reforman la fracción III del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 5o., 22, 22 Bis, 23 y 995 Bis y se adicionan los artículos 22 Ter y 23 Bis, a la Ley Federal del Trabajo y se adiciona un capítulo vigésimo al título segundo de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en Materia de Trabajo Artístico Infantil, al tenor del siguiente

Planteamiento del Problema

Abordar el tema del trabajo infantil es sin duda un gran reto, debido a que existe una delgada línea que divide los trabajos que deben considerarse permitidos y cuáles prohibidos, Ya que estos atienden a diferentes aristas que incluyen las consecuencias o afectaciones que éstos pueden acarrear para el pleno desarrollo de los menores de edad. Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece que “no todas las tareas realizadas por los niños deben clasificarse como trabajo infantil que se ha de eliminar. Por lo general, la participación de los niños o los adolescentes en trabajos que no atentan contra su salud y su desarrollo personal ni interfieren con su escolarización se considera positiva. Entre otras actividades, cabe citar la ayuda que prestan a sus padres en el hogar, la colaboración en un negocio familiar o las tareas que realizan fuera del horario escolar o durante las vacaciones para ganar dinero de bolsillo”.¹

Partiendo de esta diferenciación entre las consecuencias que pueden arrojar las labores o actividades realizadas por los menores de edad, la regla general establece que por ley, el trabajo antes de la mayoría de edad se encuentra prohibido. Sin embargo, existen de facto, diversas excepciones a esta normatividad; ya que, hay un gran número de tareas realizadas por menores de edad, pero no todas ellas resultan riesgosas o negativas, pues puede tratarse de actividades que proporcionen experiencia y bienestar para su desarrollo presente y futuro. Por tal motivo, el Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (Unicef) define el trabajo infantil como “cualquier trabajo que supere una cantidad mínima de horas, dependiendo de la edad del niño o niña y de la naturaleza del trabajo. Este tipo de trabajo se considera perjudicial para la infancia y por tanto debería eliminarse”;² por su parte, la OIT define el trabajo infantil como “todo trabajo que

priva a los niños de su niñez, su potencial y su dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico”.³ Con base en estas definiciones, es posible aducir que el trabajo infantil considerado negativo es aquel que tiene como principal característica la generación de un daño o perjuicio físico o psicológico al menor que lo realiza.

Un ejemplo de este tipo de trabajos, lo encontramos en las denominadas “peores formas de trabajo infantil” que, de acuerdo al artículo 3 del Convenio núm. 182 de la OIT son:

“a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;

b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;

c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y

d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños”.⁴

Es decir, se trata de trabajos de naturaleza peligrosa al suponer un daño al desarrollo físico, moral o mental del niño, ya sea por el ambiente o condiciones en las que se realiza o por la actividad implícita que llevan a cabo. La misma Organización menciona que del año 2000 al 2012, el número total de niños en situación de trabajo infantil disminuyó en un tercio, pasando de 246 millones a 168 millones. De los cuales más de la mitad, es decir, 85 millones efectúan trabajos peligrosos (contra 171 millones en el año 2000).

En México, de acuerdo con las estadísticas a propósito del Día Mundial contra el Trabajo Infantil elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en 2011 había aproximadamente 3 millones de niños, niñas y adolescentes entre los 5 y los 17 años realizando alguna actividad de carácter económico; siendo las principales causas para llevarlas a cabo la necesidad de ayudar a la economía familiar y el pagar su escuela o sus propios gastos. Además, de este total de menores ocupados, el “4.1 por ciento de la población infantil que realiza actividades económicas no recibe un ingreso por ellas, seguidos por aquellos que reciben hasta un salario mínimo (28.3 por ciento) y solamente 8 por ciento perciben ingresos mayores a dos salarios mínimos”.⁵

Las cifras mencionadas, muestran la realidad general que enfrentan los menores de edad en el ámbito laboral nacional e internacional. Sin embargo, a pesar de ellas y de la diversidad de instrumentos internacionales que refieren al trabajo

infantil, existe un tipo de trabajo que hasta el momento no ha sido plenamente abordado y representa una de las más crecientes excepciones en este ámbito.

Y es que, aun cuando no se encuentra considerado dentro de las peores formas de trabajo infantil, la realidad nos muestra que diariamente existe un gran número de niñas, niños y adolescentes que realizan diversas actividades de carácter artístico, al amparo de convenios y contratos en los que no se encuentra garantizado el pleno respeto y protección de sus derechos humanos.

En nuestro país, de acuerdo a la Asociación Nacional de Actores (ANDA) en el año 2013 se contaba con el expediente de 500 niños actores; no obstante, dicho número es variable en virtud de que muchos de ellos se retiran, no se encuentran vigentes en alguna producción o son contratados mediante convenio directo con sus padres o tutores por fuera de la Asociación. Además, dicha cifra no contempla los niños, niñas y adolescentes que realizan labores en otro tipo de espectáculos teatrales o circenses, o actividades de modelaje, fotografía, canto, baile, entre otros.

En la legislación laboral mexicana, los trabajos infantiles de carácter formal o informal no se encuentran claramente regulados, pues ésta no contempla las actividades realizadas en diversos sectores de manera particular. Desafortunadamente, la falta de regulación sobre los trabajos o actividades de carácter artístico, ha provocado la existencia de un espacio de vulnerabilidad en el cual no se considera el esfuerzo físico al que son sometidos los menores, ni los trastornos que puede sufrir su salud mental o educación,⁶ así como otras afectaciones de carácter social que puede enfrentar.

A fin de proteger los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, es que resulta indispensable establecer disposiciones de carácter normativo que eliminen el vacío legal existente y permitan garantizar que en las actividades artísticas que lleven a cabo los menores de edad prevalezca el interés superior de la niñez y se evite la vulneración de sus derechos.

Exposición de Motivos

En nuestro país, la Constitución Política y la Ley Federal del Trabajo prohíben que trabajen los niños menores de 15 años. Sin embargo, la misma normatividad incluye excepciones a esta regla general, como son aquellos trabajos realizados dentro del círculo familiar o las actividades productivas de autoconsumo, siempre que no afecten su salud, su seguridad o su moralidad, o el ejercicio de sus derechos y, con ello, su desarrollo integral.⁷ Asimismo, el referido ordenamiento establece que “los mayores de quince y menores de dieciséis necesitan autorización de sus padres o tutores y a falta de ellos, del sindicato a que pertenezcan, de la Junta de Conciliación y Arbitraje, del Inspector del Trabajo o de la Autoridad Política”.⁸

A pesar de tales disposiciones, un caso especial lo encontramos con los denominados “niños artistas”, quienes pueden realizar trabajos de modelaje, actuación, interpretación, canto, danza, etc, cubriendo requisitos mínimos (generalmente pactados entre las empresas contratantes y los padres o tutores) que buscan garantizar su bienestar. Empero, tales requisitos resultan insuficientes al no encontrarse claramente establecidos dentro del marco jurídico nacional, pues existen diversos aspectos que requieren una regulación específica a fin de evitar problemas y secuelas que afecten el desarrollo físico y emocional de los denominados niños artistas, tales como:

- Los horarios en los que pueden y deben realizar sus actividades y labores artísticas, a fin de evitar privaciones a sus tiempos de recreación y estudio;
- La temática de las interpretaciones y actividades a desarrollar, ya que, prioritariamente éstas no deben enfrentarlos a situaciones que resulten incomprensibles para su edad;
- Adoptar roles de personas adultas con presiones respecto a horarios, memorización de textos, dicción, vestimenta; entre otros que puedan ocasionarles situaciones de estrés no acordes a su edad y madurez emocional;
- El apresurarlos a vivir emociones y situaciones para las cuales no se encuentran preparados y los cuales no deberían experimentar a temprana edad;
- Los cambios físicos y psicológicos propios de su edad y desarrollo pueden causar graves confusiones, ya que su proceso de construcción de identidad se ve apresurado por la convivencia con personas adultas externas a su núcleo familiar, problema que se acrecienta si existe una falta de orientación e incluso tiempo de asimilación y comprensión,
- La falta de preparación para enfrentar las decepciones que puede aparejar el bajo rating, el fracaso del programa, serie o película e incluso la frustración que a tan corta edad puede sentirse por la pérdida de un trabajo o la no obtención de un determinado papel;
- El enfrentarse a problemas de destiempo respecto a su crecimiento, pues comienzan a ser tratados como adultos, influyendo en la celeridad de su crecimiento;
- La insensibilidad con qué medios de comunicación e incluso empresas contratantes tratan a los niños artistas puede ocasionar problemas de autoestima, al no encontrarse preparados para escuchar o recibir críticas y comentarios.⁹

Indiscutiblemente, el trabajo de niñas, niños y adolescentes en el medio artístico se encuentra claramente permitido sin considerar las implicaciones físicas y psicológicas que acarrea su desempeño. Al respecto, la especialista en desarrollo

humano y Gestalt, Mónica Batres aseguró que “la actuación daña el desarrollo integral de los infantes, al no permitir que construyan su propia identidad, desarrollen su imaginación y socialicen con los de su edad”.¹⁰ Y es que las amplias jornadas de grabación, ensayo e incluso de selección, que les son impuestas conllevan la violación de algunos de sus derechos humanos como la educación, recreación, libertad de opinión, intimidad, alimentación sana y de calidad; entre otros.

Igual de importante resulta mencionar que muchos de los menores de edad artistas, son explotados económicamente por sus padres o tutores, pues los “presupuestos por día de filmación o toma de fotos varían desde seis mil hasta 35 mil pesos dependiendo de la marca y sus requerimientos”¹¹ y es que, lo que ganan estos niños es sumamente desigual. “Si su papel es muy importante pueden conseguir entre 50 mil y 200 mil pesetas por semana, aunque a esta última cifra sólo llegan unos pocos. Frente a estos números, los hay también tan reducidos como las 3 mil pesetas que cobra por día un niño que sólo figura”.¹² Sea cual sea la ganancia obtenida, los montos son administrados por sus padres, quienes pueden disponer de esas sumas como les parezca más conveniente al no tener obligación alguna de ahorrar los recursos o parte de ellos, para la vida adulta de los menores que los generaron.¹³

Si bien es cierto, nuestro marco jurídico no contempla disposiciones que regulen las situaciones anteriormente descritas, también lo es, que en materia internacional, los protocolos respecto al Trabajo Infantil son omisos en relación a las actividades y derechos de los niños artistas. Sin embargo, existen diferentes países que han incluido en sus marcos jurídicos regulaciones que buscan hacer frente a este problema y establecer las bases mínimas para que estas actividades sean desarrolladas de la manera más segura posible en consideración del interés superior de la niñez.

Resulta destacable el caso de la normatividad española que en el Estatuto de los Trabajadores establece “los menores de 16 años no pueden ejercer ningún tipo de trabajo”; pero, el Real Decreto 1435/1985 emitido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para regular la relación laboral especial de los artistas en espectáculos públicos que en su artículo 2 contempla “La autoridad laboral podrá autorizar excepcionalmente la participación de menores de dieciséis años en espectáculos públicos, siempre que dicha participación no suponga peligro para su salud física ni para su formación profesional y humana. La autorización habrá de solicitarse por los representantes legales del menor, acompañando el consentimiento de éste, si tuviera suficiente juicio, y la concesión de la misma deberá constar por escrito, especificando el espectáculo o la actuación para la que se concede”.¹⁴

Dicha regulación, hace posible la contratación de menores de edad para la ejecución de actividades artísticas, una vez obtenidas las diversas autorizaciones mencionadas y, al mismo tiempo, obliga a los organizadores de espectáculos o empresarios dedicados a realizar espectáculos públicos a firmar contratos en los

que como requisitos mínimos se establezca el objeto del contrato, la retribución acordada y la duración del contrato.

Asimismo, en California la Ley de Actores Infantiles o “Ley Coogan” es una norma que desde 1939 establece la obligación de los empleadores de niños actores de ahorrar (mediante un fideicomiso) el 15 por ciento de sus ganancias para cuando sean adultos y de igual forma establece condiciones que garanticen el respeto a los horarios de trabajo, tiempo libre y educación de los menores.

Por otro lado, en Argentina, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Nacional ha emitido diversas resoluciones que regulan el procedimiento para el otorgamiento de autorizaciones que permiten el trabajo de los niños, niñas y adolescente en actividades artísticas; ello como resultado de la ratificación que dicho país realizó el Convenio número 138 de la Organización Internacional del Trabajo. En este orden de ideas resulta necesario establecer que el mencionado Convenio No. 138 establece en su artículo 8:

“1. La autoridad competente podrá conceder, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, cuando tales organizaciones existan, por medio de permisos individuales, excepciones a la prohibición de ser admitido al empleo o de trabajar que prevé el artículo 2 del presente Convenio, con finalidades tales como participar en representaciones artísticas.

2. Los permisos así concedidos limitarán el número de horas del empleo o trabajo objeto de esos permisos y prescribirán las condiciones en que puede llevarse a cabo”¹⁵

Tal legislación internacional reconoce como una excepción a la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo, aquel trabajo infantil realizado en representaciones artísticas y también establece la obligación de la autoridad en la materia de otorgar permisos que contemplen las jornadas y condiciones en que dichos trabajos habrán de realizarse en el territorio del país firmante.

Al respecto se debe resaltar que el Senado de la República Mexicana ratificó este Convenio el 7 de abril de 2015 y el 13 de mayo de 2015 el Presidente de la República publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se aprueba el Convenio 138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, adoptado en Ginebra el veintiséis de junio de mil novecientos setenta y tres”;¹⁶ con lo cual su aplicación se volvió obligatoria en el territorio nacional, con la finalidad de establecer los 15 años como edad mínima para trabajar y evitar con ello que niñas, niños y adolescentes mexicanos sean empleados antes de dicha edad y sean expuestos a cualquier forma de explotación y trabajo peligroso.

Tal y como se desprende del invocado Convenio, nuestro país se encuentra obligado a emitir la regulación necesaria para que los trabajos de carácter artístico

sean realizados bajo condiciones que aseguren el más completo desarrollo físico y mental de los menores.

Por otro lado, es importante recordar que las modificaciones realizadas al artículo 3o. Constitucional en el año 2012 establecieron como obligatoria la educación media superior, motivo por el cual se considera prudente modificar en la Ley Federal del Trabajo la edad en que se requiere la autorización para que los menores de edad presten libremente sus servicios; ello en virtud de que el ingreso libre, al mercado laboral puede obstaculizar la culminación de su educación obligatoria.

Ante los argumentos antes esgrimidos, resulta impostergable definir un marco jurídico que evite que las niñas, niños y adolescentes realicen actividades de carácter artístico en las que sean violentados sus derechos humanos al margen de la ley.

Por tal motivo, la presente iniciativa recoge los principios de las mejores prácticas a nivel internacional sobre la materia con el objetivo de evitar las consecuencias dañinas provocadas por las situaciones inicialmente descritas y establecer las condiciones mínimas que buscan fomentar un entorno de trabajo seguro y la continuidad del proceso educativo de los menores artistas. Dichas reglas atienden a condiciones generales, aplicables a todos los medios que involucran las actividades de carácter artístico, tales como: la prohibición de que los menores de edad realicen trabajos nocturnos, trabajen horas extras o reciban ganancias menores a las obtenidas por los adultos que realizan la misma actividad o categoría profesional. Así como, la necesidad de obtener autorización escrita de los padres/tutores o de las autoridades en la materia laboral a fin de obtener una constancia que incluya el tipo de actividad a realizar, la duración del contrato, los horarios en que habrá de llevarse a cabo y la remuneración que habrá de percibir. En el mismo tenor, resulta relevante destacar la importancia que países como España han dado a la voluntad de los menores, al contemplar que, en función de su edad y madurez, deben emitir su consentimiento expreso de trabajar en determinado proyecto y la protección preferente del menor, quien tiene el derecho de cancelar, en cualquier momento el contrato firmado.

Por la propia naturaleza de las actividades artísticas y tratándose de proyectos que tardarán varios meses para su realización, los patrones tienen la obligación de contratar a un profesor que apoye a los menores en sus estudios¹⁷ y un orientador psicológico que los ayude a adaptarse a las situaciones, a diferenciar la realidad de la fantasía y a lidiar con las emociones que no corresponden a su edad como el estrés y frustración.¹⁸

Además de tales derechos garantizados a los niños artistas y las correspondientes obligaciones para sus contratantes, otro de los aspectos más relevantes se centra en los horarios, y es que, ante el vacío legal existente, las jornadas laborales para niñas, niños y adolescentes artistas toman como referencia la jornada establecida para los adultos (8 horas). Partiendo de tal premisa y considerando que se debe

evitar al máximo la interrupción de los horarios escolares, los menores trabajarán como máximo 5 horas diarias sin exceder las 30 horas a la semana, con tal disposición se asegura que los menores de edad gocen de al menos un día de recreo a la semana, que descansen 1 hora en caso de tener que realizar jornadas de 4 horas continuas de trabajo¹⁹ y que tratándose de jornadas nocturnas, éstas no afecten más de la mitad de las horas de sueño que se requieren para un descanso adecuado que favorezca los procesos de atención, memoria, consolidación del aprendizaje y comportamiento. Los mismos argumentos, tutelan los horarios establecidos para los procesos de selección de niñas, niños y adolescentes artistas, pues durante su realización deben respetarse los horarios escolares, ya sean matutinos o vespertinos y evitar la alteración de las horas de sueño de los menores; ya sea por tratarse de citas programadas desde la madrugada (como normalmente ocurre) o porque su conclusión se extienda hasta altas horas de la noche.²⁰

Las medidas antes mencionadas se enfocan en coadyuvar a la eficiencia terminal de la educación obligatoria al elevar el rango de edad en que los menores requieren de autorización para prestar libremente sus servicios y garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes que realizan actividades de carácter artístico; estableciendo derechos y garantías específicas que se deben atender, responsabilidades concretas para las autoridades en la materia y sanciones para quienes incumplan tal normativa, privilegiando en todo momento el interés superior de la niñez

Fundamento Legal

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional 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 reforman la fracción III del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 5°, 22, 22 Bis, 23 y 995 Bis y se adicionan los artículos 22 Ter y 23 Bis a la Ley Federal del Trabajo y se adiciona un Capítulo Vigésimo al Título Segundo de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Primero. Se reforma la fracción III del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

...

A. ...

I. y II. ...

III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años. Los mayores de esta edad y menores de dieciocho tendrán como jornada máxima la de seis horas.

Salvo aquellos trabajos y actividades artísticas realizadas por menores de edad, en las que se garantice su integridad física y mental, se preserve el interés superior de la niñez y sea salvaguardado el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de sus derechos humanos de conformidad con lo establecido en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Segundo. Se reforman los artículos 5o., 22, 22 Bis, 23 y 995 Bis y se adiciona los artículos 22 Ter y 23 Bis a la Ley Federal del Trabajo para quedar como sigue:

Artículo 5o. Las disposiciones de esta Ley son de orden público por lo que no producirá efecto legal, ni impedirá el goce y el ejercicio de los derechos, sea escrita o verbal, la estipulación que establezca:

I. Trabajos para menores de quince años; salvo aquellos trabajos y actividades de carácter artístico;

II. a XIII. ...

...

Artículo 22. Los mayores de quince años pueden prestar libremente sus servicios con las limitaciones establecidas en esta ley.

Los mayores de quince y menores de dieciocho años necesitan autorización de sus padres o tutores y a falta de ellos, del sindicato a que pertenezcan, de la Junta de Conciliación y Arbitraje, del inspector del trabajo o de la autoridad política.

...

Artículo 22 Bis. Queda prohibido el trabajo de menores de quince años; no podrá utilizarse el trabajo de mayores de esta edad y menores de dieciocho años que no hayan terminado su educación básica obligatoria, salvo los de carácter artístico y los casos que apruebe la autoridad laboral correspondiente en que a su juicio haya compatibilidad entre los estudios y el trabajo.

Artículo 22 Ter. Las personas menores de dieciocho años necesitan autorización escrita de sus padres, tutores o de quienes ejerzan su guarda y custodia para realizar trabajos y actividades de carácter artístico.

Se considerarán artísticos, los trabajos y actividades relacionadas con producciones de cine, teatro, televisión, incluyendo anuncios publicitarios, fotografía, video clips, circo, doblaje, danza, baile, canto, comedia, conducción, locución, modelaje, multimedia, u otros de naturaleza similar, por los que se perciba un salario. Siempre que no afecten el crecimiento y desarrollo integral plenos de los menores de dieciocho años y en las que se garantice en todo momento el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de sus derechos humanos.

La duración máxima de la jornada para realizar trabajos y actividades de carácter artístico será de 5 horas diarias, considerando 4 horas de trabajo continuo por 1 hora de descanso, sin exceder nunca de 30 horas a la semana. Tratándose de jornadas nocturnas éstas no podrán exceder 4 horas diarias y bajo ninguna circunstancia podrán realizarse jornadas nocturnas durante dos días consecutivos.

Durante la jornada, el menor de dieciocho años deberá estar siempre acompañado de sus padres, tutores o de quienes ejerzan su guarda y custodia. Y deberán obtener, por la realización de sus trabajos o actividades una retribución justa, equivalente a la que obtengan los mayores de dieciocho años por trabajos similares.

Cuando los menores de dieciocho años realicen algún trabajo o actividad de carácter artístico, las autoridades del trabajo en colaboración con las Procuradurías de Protección del Sistema Nacional DIF tendrán la obligación de procurar la protección integral de sus derechos humanos, de acuerdo a lo establecido en la presente ley y en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Artículo 23. Salvo lo dispuesto en el artículo anterior, cuando las autoridades del trabajo detecten trabajando a un menor de quince años fuera del círculo familiar, ordenará que de inmediato cese en sus labores. Al patrón que incurra en esta conducta se le sancionará con la pena establecida en el artículo 995 Bis de esta ley.

...

...

...

...

Artículo 23 Bis. El patrón o intermediario que emplee los servicios de menores de dieciocho años, deberán asegurar un trato digno y una justa retribución por las actividades que realicen niñas, niños y adolescentes artistas y serán corresponsables de la aplicación del principio del interés superior de la niñez.

Cuando requieran la contratación de un menor de tres años para la realización de actividades artísticas, deberán elegir mellizos o niñas, niños y adolescentes con características físicas similares para que puedan turnar las jornadas de trabajo continuo.

En ningún caso, el patrón o intermediario podrán solicitar a niñas, niños y adolescentes artistas la realización de jornadas de trabajo que resulten incompatibles con sus horarios de descanso y estudio.

Los castings o pruebas de selección, deberán llevarse a cabo en horarios que comprendan de las 7:00 a las 18:00 horas a fin de respetar los horarios de descanso y esparcimiento de los menores de edad. Asimismo, el patrón o intermediario deberá asegurar que los lugares en que se lleven a cabo dichas actividades, cuenten con las medidas de higiene y seguridad acorde con las necesidades propias de la edad de las niñas, niños y adolescentes artistas que participen en los procesos de selección.

El patrón o intermediario que emplee a niñas, niños y adolescentes artistas, tendrán la obligación de constituir, conforme a la legislación aplicable en materia civil y mercantil, un fideicomiso en el que se designe como fideicomisario a la niña, niño o adolescente artista. El patrimonio del fideicomiso se conformará con al menos el 30 por ciento de la retribución que obtenga el menor de edad por la realización de sus trabajos y actividades de carácter artístico.

Cuando las autoridades del trabajo detecten que un menor de dieciocho años realiza actividades artísticas en contravención a las disposiciones establecidas en el presente artículo y en el 22 Ter, ordenarán que de inmediato cese en sus labores. Al patrón que incumpla con alguna de las obligaciones aquí establecidas, se le sancionará con la pena establecida en el artículo 995 Bis de esta ley.

Artículo 995 Bis. Al patrón que infrinja lo dispuesto en los artículos 22 Ter, primero, tercero y cuarto párrafos; 23 primer párrafo y 23 Bis , de esta ley, se le castigará con prisión de 1 a 4 años y multa de 250 a 5 mil veces el salario mínimo general.

Tercero. Se adiciona un capítulo vigésimo al título segundo de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, adicionando los artículos 101 A al 101 F, para quedar como sigue:

Capítulo
Niñas, Niños y Adolescentes Artistas

Vigésimo

Artículo 101 A. El presente capítulo se refiere a las medidas especiales de protección que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes que realicen trabajos y actividades de carácter artístico.

Se considerarán artísticos, los trabajos y actividades relacionadas con producciones de cine, teatro, televisión, incluyendo anuncios publicitarios, fotografía, video clips, circo, doblaje, danza, baile, canto, comedia, conducción, locución, modelaje, multimedia, u otros de naturaleza similar, por los que se perciba un salario.

Las autoridades del trabajo y el Sistema Nacional DIF o sistema de las entidades, según corresponda, vigilarán que en el realización de estas actividades no se afecte el crecimiento y desarrollo integral plenos de niñas, niños y adolescentes y que se garantice en todo momento el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de sus derechos humanos de acuerdo con las previsiones contempladas en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

Artículo 101 B. Los derechos y garantías que se deberán asegurar en las actividades de carácter artístico en que participen niñas, niños y adolescentes son las siguientes:

I. El derecho a recibir la prestación de servicios de atención médica oportuna y de calidad en los foros, escenarios y locaciones donde lleven a cabo sus actividades;

II. El derecho a recibir, durante la duración de su contrato apoyo y orientación psicológica que les permita enfrentar situaciones de estrés distintas a las normales de su edad, provocadas por las actividades o interpretaciones que realicen;

III. El derecho de la niña, niño y adolescente a descansar 1 hora por cada jornada de 4 horas de trabajo continuo, a que se respeten sus días de descanso y a realizar sus actividades artísticas artistas en horarios que resulten compatibles con sus horarios de descanso y estudio

IV. El derecho a estar siempre acompañados de sus padres, tutores o de quienes ejerzan su guarda y custodia cuando realicen sus actividades;

V. El derecho a ser escuchado y tomado en cuenta sobre la manera en que desarrollará su interpretación o actividad;

VI. El acceso efectivo a la protección de sus datos personales y a ser consultado sobre la difusión de información de su intimidad personal y familiar a la opinión pública;

VII. El derecho a recibir orientación sobre el manejo de su imagen y a las consecuencias individuales y colectivas de las interpretaciones y actividades que

realice, cuando éstas puedan provocar algún tipo de discriminación, criminalización o estigmatización;

VIII. El derecho a que en sus interpretaciones y actividades no se pongan en peligro, de forma individual o colectiva, su vida, integridad o dignidad;

IX. Cuando se trate de contratos por plazos mayores a 30 días de actividades continuas, el derecho a recibir, durante la duración de su contrato, la tutoría educativa necesaria para no afectar su rendimiento y desempeño escolar;

X. El derecho a contar, de acuerdo con las necesidades propias de su edad, con medidas de seguridad, protección y vigilancia precisas para garantizar la comodidad e higiene en las actividades que realiza;

XI. El derecho a que sean respetados sus derechos alimentarios, incluyendo una alimentación nutritiva, suficiente, de calidad y en horario adecuado;

XII. El derecho a laborar en un entorno afectivo y comprensivo de acuerdo a su edad, libre de violencia o maltrato; y

XIII. A recibir una retribución justa y disfrutar del producto de su trabajo.

Los derechos establecidos en las fracciones I, III, IV, VI, VIII, X, XI y XII serán garantizados también a niñas, niños y adolescentes artistas durante los castings o pruebas de selección que realicen las empresas o agencias especializadas en contratar actores.

Artículo 101 C. En las decisiones que se tomen respecto a la realización de las actividades artísticas, se evaluará primordialmente el interés superior de la niña, niño y adolescente.

En este sentido, en la aplicación de la presente Ley, de la Ley Federal de Trabajo y las demás disposiciones legales aplicables a las labores artísticas que realicen niñas, niños y adolescentes prevalecerá siempre la interpretación más favorable al menor.

Artículo 101 D. Para garantizar la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes artistas, las autoridades del trabajo y el Sistema Nacional DIF o sistema de las entidades, en colaboración con los padres, tutores o quienes ejerzan su guarda y custodia, deberán garantizar el ejercicio de sus derechos y abstenerse de cualquier atentado contra su integridad física, psicológica o actos que menoscaben su desarrollo integral.

Artículo 101 E. Las personas físicas o morales, que empleen a niñas, niños y adolescentes artistas, serán corresponsables de la aplicación del principio del interés superior de la niñez.

En la selección de interpretaciones, escenas, imágenes o producciones, en las que participen niñas, niños o adolescentes artistas, se privilegiarán aquellas en que no se realice una apología del delito, contenidos pornográficos o se atente contra su imagen o reputación.

Artículo 101 F. Las personas físicas o morales, que empleen los servicios de menores de dieciocho años, deberán asegurar un trato digno y una justa retribución por las actividades que realicen niñas, niños y adolescentes artistas.

Para garantizar el ejercicio del derecho contemplado en la fracción XIII del artículo 101 B de la presente ley, el patrimonio del fideicomiso a que se refiere el quinto párrafo del artículo 123 Bis de la Ley Federal de Trabajo, se conformará con al menos el 30 por ciento de la retribución que obtenga el menor de edad por la realización de sus trabajos y actividades de carácter artístico.

La transmisión y disposición del patrimonio del fideicomiso sólo podrá ejercitarse cuando la niña, niño o adolescente artista, designado como fideicomisario, cumpla dieciocho años de edad.

Transitorio

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. ¿Qué se entiende por trabajo infantil? Consultado en: <http://www.ilo.org/ipec/facts/lang—es/index.htm>

2[1] Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas. Protección infantil contra el abuso y la violencia. Trabajo infantil. Consultado en: http://www.unicef.org/spanish/protection/index_childlabour.html

3 Ibídem.

4 Organización Internacional del Trabajo. Peores formas de trabajo infantil. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Consultado en: http://www.ilo.org/ipec/facts/WorstFormsofChildLabour/lang—es/index.htm#P7_1265

5 Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Niños que Trabajan. Consultado en: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/ninos.aspx?tema=P>

6 En 1999 el Inegi informó que 3 de cada 4 niños que trabaja también estudia, situación que implica un doble esfuerzo y por lo tanto un rendimiento escolar menor al de aquellos que no realizan actividades de carácter laboral.

7 Artículo 23 de la Ley Federal del Trabajo. Consultada en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

8 *Ibíd*em, artículo 22.

9 *Adicta Mente*. La difícil vida de los “Niños Actores”. 4 de septiembre de 2011. Consultado en: <http://adictamente.blogspot.mx/2011/09/las-dificil-vida-de-los-ninos-actores.html>

10 *Vanguardia*. Notimex. Niños actores pueden sufrir daños en su desarrollo. 11 de junio de 2013. Consultado en: <http://www.vanguardia.com.mx/ninosactorespuedensufrirdanosensudesarroll-1760996.html>

11 *Comunicación Urbana*. Explotación infantil silenciosa. 8/oct/2012. Consultado en: <http://urbana—comunicacion.blogspot.mx/2012/10/el-trabajo-de-los-ninos-actores-en.html>

12 *La Revista*. Los niños de la Tele. Consultado en: <http://www.elmundo.es/larevista/num90/textos/ninob.html>

13 Al respecto resultan ilustrativos los casos de Jackie Coogan, un niño actor que al crecer se dio cuenta que sus padres habían gastado todo el dinero que él había generado realizando diversas películas en la época del cine mudo. También Macaulay Culkin quien inició su carrera cinematográfica a los 6 años y cuyas ganancias fueron gastadas por sus padres, situación que desencadenó un juicio por medio del cual se le otorgó la titularidad de sus ganancias al actor.

14 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Real Decreto 1435/1985, del 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral especial de los artistas en espectáculos públicos. Artículo 2. Capacidad para Contratar. Consultado en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Laboral/rd1435-1985.html

15 Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. Convenio número 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo. Consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/53/pr/pr23.pdf>

16 Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se aprueba el Convenio 138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, adoptado en Ginebra el veintiséis de junio de mil novecientos setenta y tres. 13 de mayo de 2015. Consultado en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5392028&fecha=13/05/2015

17 Un ejemplo de esta práctica la encontramos en la práctica realizada por Globomedia, la productora de Emilio Aragón, pues los niños que trabajan en dicha empresa cuentan con una profesora tutora a pie de plató. Tal práctica fue establecida por el propio Emilio Aragón, quien como hijo de artistas se enfrentó en su infancia a los inconvenientes de faltar al colegio y retrasarse en los estudios.

18 Con información obtenida de diversas fuentes.

La Revista. Actores de un solo papel. Consultado en: <http://www.elmundo.es/larevista/num122/textos/cine1.html>

Premiere Actors. ¿Los menores de edad pueden ser actores? Consultado en: <http://www.premiereactors.com/los-menores-de-edad-pueden-ser-actores/>

19 Con información obtenida de diversas fuentes:

Comunicación Urbana. México tiene un retraso de casi 70 años en materia de Protección de los Niños Actores. Ley Jackie Coogan. 8/Oct/2012. Consultado en: <http://urbana---comunicacion.blogspot.mx/2012/10/el-trabajo-de-los-ninos-actores-en.html>

Álvarez, Marian. Niños actores; el trabajo infantil apenas está reglado y vigilando. 3/Jul/2013. Consultado en: <http://suite101.net/article/ninos-actores-el-trabajo-infantil-apenas-esta-reglado-y-vigilado-a55863#.VuCWevnhCUk>

20 Comunicación Urbana. CEA Infantil de Televisa, Explotación Infantil Silenciosa. 8/Oct/2012. Consultado en: <http://urbana---comunicacion.blogspot.mx/2012/10/el-trabajo-de-los-ninos-actores-en.html>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de marzo de 2016.

Diputada Aurora Cavazos Cavazos (rúbrica)

Que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Rosalinda Muñoz Sánchez, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, Rosalinda Muñoz Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura, con fundamento en las fracciones II del artículo 71 y III del artículo 78 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, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa, por la que se adiciona un inciso e) al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

Hoy, las mexicanas nos enfrentamos a grandes retos y vamos avanzando para que sean reconocidos nuestros derechos, bajo este panorama de reconocimiento y equidad, es pertinente reflexionar sobre los alcances que como legisladores realizamos para hacerlos valer.

La discriminación, la violencia, la exclusión y la falta de oportunidades todavía son una injusta realidad para millones de mujeres en México.

Datos del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación indican:

Prácticamente 40 por ciento de las mujeres entrevistadas por esa institución afirman que piden permiso a sus esposos para salir sola en la noche y 8.6 por ciento de las mujeres, para tomar anticonceptivos. Además, revelan que 27 por ciento de la población está de acuerdo en que a una mujer se le castigue por haber abortado. Todo ello implica para las mujeres, un deterioro de la libertad y autonomía para tomar decisiones sobre el propio cuerpo y por tanto para acceder a oportunidades de desarrollo.

De igual forma, la discriminación contra las mujeres se asienta en las desventajas que la sobrecarga del trabajo doméstico impone sobre el uso de su tiempo y las oportunidades que tienen para acceder a la capacitación, ingresar en el mercado laboral u ocupar puestos de representación pública.¹

Según estadísticas dadas a conocer por el Inegi,

En 2011, 63 de cada 100 mujeres de 15 años y más declararon haber padecido algún incidente de violencia, ya sea por parte de su pareja o de cualquier otra u otras personas y en promedio se estima que durante 2013 y 2014, fueron asesinadas 7 mujeres diariamente en el país.²

CNNExpansión dio a conocer mediante un estudio realizado de Adecco llamado Mujer mexicana, éxito y competitividad laboral que 4 de cada 10 mexicanas de más de 14 años forman parte de la población económicamente activa; sin embargo, por la falta de igualdad que aún vivimos las hace sentir frustradas laboralmente.

La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo demuestra que 62 por ciento de las mujeres en el país opinan que no tienen el mismo reconocimiento que los varones en cuestión profesional, refiere 2 de cada 10 mujeres no se consideran exitosas por la falta de oportunidades laborales (59 por ciento); descuido de su familia (22 por ciento) y la preferencia de género para ciertas posiciones (22 por ciento).³

Pese a que en el artículo 1o. de la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación se cita que el objeto de ésta es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato⁴ seguimos padeciendo estos actos inaceptables.

En mi calidad de legisladora y atendiendo a mi obligación marcada en la ley citada en el artículo 15 Bis, donde dice:

Cada uno de los poderes públicos federales y las instituciones que estén bajo su regulación o competencia, están obligados a realizar las medidas de nivelación, las medidas de inclusión y las acciones afirmativas necesarias para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades y el derecho a la no discriminación.

La adopción de estas medidas forma parte de la perspectiva antidiscriminatoria, la cual debe ser incorporada de manera transversal y progresiva en el quehacer público, y de manera particular en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que lleven a cabo cada uno de los poderes públicos federales.⁵

Y donde se establece en el artículo 15 Sextus que las medidas de inclusión podrán comprender, entre otras, las siguientes:

I. La educación para la igualdad y la diversidad dentro del sistema educativo nacional;

II. a IV. ...

Considero importante tomar en cuenta que formulemos bases sólidas contra la discriminación y para ello nos apoyemos de nuestra educación.

La base de la educación en igualdad está en la formación de quitar prejuicios sociales desde la infancia, no debemos minimizar el valor de esta etapa, puesto que desde el nacimiento se constituye la identidad de género de la persona, y se

establecen los cimientos sobre los que se desarrollará la personalidad del individuo y sus valores a lo largo de toda su vida.

Fomentar e implantar una estructura educativa que permita integrar niños y niñas como iguales en todos los aspectos sin duda, será una herramienta muy sencilla pero de gran resultados para el futuro de esos pequeños y por supuesto del cambio en el país.

Por lo expuesto someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un inciso e) al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un inciso e) al 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.

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 de 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) a d) ...

e) Se basará en una estructura educativa que impulse y fomente las actividades con perspectiva de género.

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://puntogenero.inmujeres.gob.mx/Portal/madig/discriminacion/seccion4.html>

2 <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/violencia0.pdf>

3 <http://www.cnnexpansion.com/mi-carrera/2013/03/12/mexico-lejos-de-la-equidad-de-genero>

4 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262.pdf>

5 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de marzo de 2016.

Diputada Rosalinda Muñoz Sánchez (rúbrica)

Que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Carlos Federico Quinto Guillén, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Carlos Federico Quinto Guillen, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el cuarto párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

Los nódulos polimetálicos, son conocidos como sedimentos antigénicos formados por capas concéntricas de hidróxidos de hierro y manganeso que crecen a partir de un núcleo, el cual generalmente es de tamaño microscópico. Si se le observa a simple vista puede ser por ejemplo en restos fósiles de dientes de tiburón, fragmentos de basalto, piedras pómez, e incluso puede ser un fragmento de nódulo ya previamente formado.

El tipo y tamaño de los nódulos puede variar desde partículas microscópicas llamadas micromódulos, hasta nódulos mayores que 20 centímetros, llegando a tener con frecuencia entre los 5 y 10 centímetros de diámetro. La existencia y gran abundancia de los nódulos polimetálicos en los océanos es muy variable ya que el tipo de formación depende de muchos factores, como bajas tasas de sedimentación, disponibilidad de núcleos, regiones de alta productividad, la topografía del fondo marino y cercano a fuentes de suministro de metales, incluso de los llamados metales pesados.

Los nódulos se ubican generalmente en cuencas oceánicas de gran profundidad pues en ellas se dan las condiciones necesarias para su crecimiento. Los orígenes que suministran metales que forman los nódulos pueden catalogarse en: 1) hidrogenadas, cuando los elementos químicos se suministran por el agua de mar; 2) diagenéticas, si el aporte de elementos se lleva a cabo a través de una columna sedimentaria; 3) hidrotermales, a través de chimeneas hidrotermales y fisuras en dorsales oceánicas, y finalmente, 4) microbiológicas, por componentes químicos contenidos en forma de sedimentos es decir: organismos vivos marinos, cuyos restos llegan al fondo del océano.

Entre los principales minerales de manganeso que se han identificado y los cuales se asocian con diferentes procesos de existencia, dentro de estos podemos encontrar fundamentalmente la todorokita, vernadita y birnessita. Los nódulos

polimetálicos también han sido reconocidos como un recurso marino estratégico debido a sus contenidos en metales como Cobalto, Níquel y Cobre, y todos estos también son conocidos como elementos de tierras raras.

En lo que refiere a metales pesados, desde el punto de vista químico, los metales pesados están constituidos por elementos de transición y post-transición incluyendo algunos metaloides como el arsénico y selenio. Estos elementos tienen un peso específico y que es particularmente superior a la del sodio, calcio, y otros metales ligeros.

También hay que considerar que, estos elementos, metales de tipo pesados; se presentan en diferente estado de oxidación en agua, aire y suelo y presentan diversos grados de reactividad, carga iónica y solubilidad en agua.

También otro tipo opcional de señalar a este conjunto de metales pasados, es como “elementos tóxicos”, los cuales, de acuerdo a la lista de contaminantes prioritarios de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (USEPA), están incluidos a los siguientes elementos: arsénico, cromo, cobalto, níquel, cobre, zinc, plata, cadmio, mercurio, titanio, selenio y plomo.

Dentro de la nomenclatura jurídica internacional a la que México se adhiere por ser parte de los acuerdos de la Naciones Unidas, y que sustenta la explotación y uso comercial de estos nódulos polimetálicos, tierras raras y metales pesados se encuentran:

- El Reglamento sobre prospección y exploración de nódulos polimetálicos en la Zona Internacional.
- El Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.
- La Comisión, Comité Especial de los Fondos Marinos, y
- La Declaración de Principios que Regula los Fondos Marinos.

Sin embargo en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se encuentra considerado este importante recurso; incluso, cabe señalar que en la vigente Ley Minera (Última reforma del 11-jun de 2014) no se consideran estos conceptos, si bien podría argumentar que la Ley Minera tiene ámbito exclusivo territorial, no es válido pues muchos de los minerales que esta contiene tienen también formación y existencia en el fondo del mar y están presentes tanto en la Plataforma Continental como en la Zona Económica Exclusiva que si se mencionan en nuestra Constitución.

En el caso de México nuestra estructura jurídica da cabida a este régimen al regirse por:

- Convenio de Basilea, 1989. El objetivo de este convenio, es el de regular los movimientos transfronterizos de materiales y residuos peligrosos.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE, 1990. En 1990, el Consejo de la OCDE adoptó la decisión/recomendación para la cooperación en la investigación y la reducción de riesgos de las sustancias químicas existentes [C (90) 163/Final]. Esta acta del Consejo de la OCDE trata de la reducción de riesgos de sustancias químicas al ambiente, o que dañen la salud de la población o los trabajadores. Se basa en la premisa de la cooperación internacional en actividades de reducción de riesgos que favorezcan los aspectos institucionales y técnicos del manejo de riesgos en los países miembros al compartir esfuerzos y reducir la duplicación de éstos. Dentro de la OCDE se manejan cuatro sustancias, tres de las cuales son metales pesados: cadmio, mercurio, plomo.
- Grupo de Trabajo para la Selección de Sustancias Químicas de la Comisión de la Cooperación de América del Norte. Este grupo de trabajo, el cual forma parte del grupo de trabajo de manejo adecuado de sustancias químicas, MASQ, está trabajando para la nominación del plomo como sustancia para la cual se tomen acciones para su control en Canadá, Estados Unidos y México.
- Declaración para la Reducción de Riesgos por Plomo, 1996. Esta declaración fue adoptada por los gobiernos de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos en la reunión del Comité de Políticas Ambientales a nivel Ministerial.

Así lo señala la propia Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien lleva como jefe de sector minero todo lo referente a la minería de tipo terrestre, sin considerar todo aquello que se encuentra en la Soberanía en el Mar territorial.

La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, ISA, por sus siglas (International Authority Seabed) , la institución reguladora de las actividades de exploración y extracción de minerales en los fondos marinos en aguas internacionales. Esta institución, emite normas, concede permisos y vigila el cumplimiento de la normatividad en materia ambiental y de derecho internacional.

En la zona del pacífico, menciona la ISA, los primeros permisos para explorar expirarán en 2016, y será en esta fecha en el deben iniciar la etapa de explotación comercial de los nódulos polimetálicos. Cabe señalar, que a la fecha, no existen solicitudes formales ante la autoridad para iniciar esta etapa.

México tiene riqueza en las profundidades del Pacífico, aunque los verdaderos filones yacen, en aguas internacionales. La Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM; ha iniciado desde tiempo atrás en investigaciones los mares mexicanos, el Instituto de Ciencias del Mar y Limnología ha trabajado, investigado, primero en relación con los nódulos de manganeso, tierras raras hoy llamados nódulos polimetálicos y metales pesados.

Una de las importantes investigaciones de la UNAM en la materia, realizada por los investigadores José de Jesús Rodríguez Salinas, Ángel David Márquez Medina y Sofía del Pilar Mendoza Castillo, derivó en la investigación “La exploración geológica submarina en la zona de Clarion-Clipperton, en aguas internacionales”. (http://www.geomin.com.mx/revista/G_310.pdf)

Dentro de sus conclusiones los investigadores sostienen: “...México debe evaluar y contemplar su participación directa como co-participante en los trabajos de exploración de los nódulos polimetálicos en fondos marinos en aguas internacionales. Ello, permitirá acceder a la capacitación del capital humano, a las nuevas tecnologías de exploración geológica y explotación minera, que pueden ser utilizadas en el mediano y largo plazos, en la exploración y cuantificación de los recursos minerales de la zona económica exclusiva de México”.

Por lo que es imperativo que nuestro país se mueva con una empresa minera líder, en la extracción de minerales en las zonas reservadas sólo otorgadas a los contratistas por la otrora “Autoridad”, aprovechando lo dispuesto en un sistema en paralelo, e incluso ambiguo por la falta de presencia en nuestra Constitución y que por ello desaprovechamos.

Por lo expuesto someto a su consideración el siguiente:

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

Único. Se reforma el cuarto párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27.

...

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; nódulos polimetálicos, tierras raras, y metales pesados los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4490-I, miércoles 16 de marzo de 2016

...

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de marzo de 2016.

Diputado Carlos Federico Quinto Guillén (rúbrica)

Que reforma los artículos 49 y 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM

Quienes suscriben, diputados federales de la LXIII Legislatura, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 49 y 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

México es el decimocuarto país más extenso del mundo y el tercero más grande de América Latina, tiene un territorio basto en recursos naturales, flora y fauna endémica, tiene una economía en vías de desarrollo y consolidación, sus principales fuentes del producto interno bruto son la producción de maquila, la extracción y venta de crudo, así como el turismo, la producción del campo y la ganadería; así como las remesas de los extranjeros que radican principalmente en Estados Unidos de América.

A pesar de que existe un desarrollo constante y permanente en los últimos años, tiene frente así grandes retos como Estado, tales como la calidad en la educación, elevar el nivel académico promedio de la población, generar más fuentes de trabajo, modificar el modelo de pensiones para adultos mayores con la finalidad de que sea sostenible a largo plazo, mejorar el sistema de salud, incorporar y garantizarles una mejor calidad de vida a las comunidades originarias, conservar sus ecosistemas y restablecer aquellos que hayan sido afectados, así como llevar a cabo acciones para garantizar los derechos humanos de los migrantes de Centro y Sur América, sólo por enunciar algunos de los temas que se estiman prioritarios.

Derivado de los párrafos que anteceden, se puede en términos generales percibir la grandeza, abundancia, diversidad de territorios y de población, así como de circunstancias que involucran a nuestro país, para lo cual con la finalidad de generar un desarrollo firme y en beneficio de la ciudadanía se requiere de una dinámica constante y de consensos en los órganos de toma de decisión.

Uno de los problemas a los cuales se ha enfrentado nuestra nación, en por lo menos los últimos tres sexenios previos al que se desarrolla actualmente; derivado del modelo de división de poderes existente, el cual diferencia de manera tajante facultades, derechos, alcances y parámetros de acción, es la parálisis del Estado por falta de consensos y de identificar las necesidades prioritarias requeridas, frente a las grandes necesidades existentes.

Esta parálisis es un escenario que en nada ayuda a la estabilidad y progreso de la nación, sino por el contrario obstaculiza la toma de decisiones, la emisión de leyes, decretos, reglamentos, puntos de acuerdo, exhortos, la creación de nuevas instituciones, de estrategias, de ratificaciones, y en general de cualquier tipo de proyecto de Estado o plan de desarrollo; generando inconformidad social, así como una percepción colectiva de inactividad y poca utilidad de la acción pública, de falta de eficiencia, de falta de facultades en el desarrollo de las funciones del Estado, y de una falta total de interés por las necesidades que existen en el seno de la sociedad; cuando el verdadero problema es la ausencia de consensos.

Otro aspecto que acrecienta la problemática antes expuesta es la atomización, pulverización o división en la integración de los órganos colegiados de toma de decisión, es decir; derivado del pluripartidismo que se encuentra representado tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República se genera una polarización de criterios y con ello un gobierno dividido, mismo que complica la toma de decisiones.

Estas circunstancias en los órganos de toma de decisión generan un aletargamiento y parálisis que evitan hacer frente con oportunidad a las urgencias, necesidades y prioridades que día a día enfrenta el Estado mexicano, esta ausencia de consensos en mucho puede ser solventada o superada si se genera un órgano consultivo cuya función sea evidenciar las necesidades prioritarias así como generar consensos entre los diferentes poderes con la finalidad de producir una mayor y permanente gobernabilidad; la naturaleza del consejo consultivo es técnica por lo que analizará las diferentes posiciones, razones y argumentos de cada una de los enfoques y de las prioridades, necesidades y perspectivas estratégicas que tiene cada uno de los órganos de poder; para poder con ello llegar a un consenso mayor y mucho más integral en beneficio de la población.

Este mayor consenso va a generar una reacción más pronta e inmediata a las necesidades de la población por parte de los órganos de toma de decisión, produciendo con ello una legitimidad mayor tanto en la toma de decisión como en los órganos que las emiten ya que fue generada o producida después de una discusión integral donde participaron diferentes enfoques y se esgrimieron diversos argumentos, los cuales se verán reflejados en el dictamen que será emitido.

El modelo de consejos consultivos existe en todo el mundo, bajo diferentes regulaciones, modelos de Estado y la mayoría de ellos están limitados a una materia o ámbito de acción; sin embargo, aunque con otra naturaleza del ámbito estatal se tienen casos de éxito de consejos consultivos de Estado, tanto en Europa como en América Latina. España y Francia cuentan con modelos de consejos consultivos nacionales los cuales han sido piezas fundamentales en la actualidad para mantener la división de poderes dentro de su modelo de Estado, así como para generar los acuerdos necesarios que mantengan la gobernabilidad a pesar de los fenómenos democráticos que se han generado a últimas fechas, lo mismo ha ocurrido en América Latina en el caso de Colombia, donde el consejo

consultivo ha sido pieza fundamental para poder generar acuerdos y lograr superar la parálisis del Estado.

Por todo lo antes expuesto, es que se presenta a esta soberanía, iniciativa que tiene como objeto con pleno respeto de la división de poderes existente en el Estado mexicano, así como de las facultades de cada uno de los órganos, instituciones y dependencias, crear un Consejo Consultivo de Estado.

Si bien es cierto que cada uno de los órganos, dependencias e instituciones dentro del ámbito de sus competencias llevan a cabo actividades tendientes a la mejora del Estado y a la consolidación del bienestar social, no lo es menos que la convergencia ideológica que pueda generarse en un órgano colegiado en el cual tengan voz y voto las diversas autoridades, es una buena forma para sumar esfuerzos y tener una perspectiva global de las acciones, resultados y necesidades del Estado.

Los órganos o consejos consultivos colaboran con la administración activamente para que sus decisiones sean conforme al ordenamiento jurídico. Son una voz técnicamente autorizada y socialmente conveniente que quiere y tiene como finalidad preponderante ayudar al gobierno y a las administraciones públicas, a acertar en la toma de decisiones. La labor consultiva se expresa como una actividad auxiliar que implica emitir juicios sobre cuestiones sometidas a examen tanto como por los órganos, dependencias y autoridades del Estado, como por los integrantes del mismo, para que el órgano decisorio pueda formar su criterio con más elementos de juicio. Como señala el profesor José Antonio González Casanova, los órganos consultivos ayudan a los órganos políticos y a las administraciones públicas a tomar decisiones «con el mayor conocimiento de causa, el máximo rigor ético y toda la prudencia que la audacia exija».

Es pues que se trata de un órgano técnico que tiene una dinámica que por su forma de integración le permite tener una visión amplia, general, global e informada de las problemáticas, prioridades y necesidades de un Estado, y que en beneficio de la población emite documentos en los cuales solicita y exhorta a que cada autoridad competente, en el cumplimiento de sus facultades y obligaciones, las tenga en consideración y pueda reaccionar ante las prioridades que estima un órgano cuya integración tiene diversos enfoques, con los cuales se abona a una interpretación mucho más integral.

Como puede observarse se trata de un órgano de coincidencia gubernamental para generar una simbiosis e interrelación permanente que tenga como consecuencia criterios técnicos desde los diversos ámbitos de competencia de cada uno de los integrantes con la finalidad de evidenciar y agilizar la toma de decisiones sobre temas prioritarios y necesarios para el estado en México, para evitar con ello la parálisis y dilación en la toma de decisión y con ello poder legitimar a los miembros y estructura del Estado.

Por lo aquí expuesto, sometemos a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adicionan los artículos 49 y 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adicionan los artículos 49 y 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como a continuación se presenta:

Título Tercero

Capítulo
De la División de Poderes

I

Artículo 49.

A. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

B. El Estado Mexicano contará con un Consejo Consultivo, el cual tendrá como finalidad evidenciar las prioridades en las estrategias, acciones y actividades de la totalidad de poderes, órganos y dependencias del Estado.

Dicho Consejo Consultivo deberá estar integrado por:

1. Cuatro representantes del Poder Ejecutivo, mismos que serán designados por el Presidente de la República provenientes de las Secretarías del ramo, de acuerdo a la materia que sea analizada o discutida; dichos integrantes tendrán voz y voto en el Consejo.

2. Dos integrantes tanto de la Cámara de Diputados, como del Senado de la República; los cuales serán designados por los órganos máximos de dirección en cada una de las Cámaras, dichos integrantes tendrán voz y voto en el Consejo.

3. Un integrante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; uno del Banco de México; uno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; uno del Instituto Nacional Electoral; uno del Instituto Nacional de Telecomunicaciones, uno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como uno de la Fiscalía General de la Nación. Dichos integrantes tendrán voz y voto en el Consejo.

4. En todos los casos, cuando se trata de órganos colegiados, el representante ante el Consejo Consultivo deberá estar votado por la mayoría de los integrantes de dicho Órgano Colegiado.
5. Asistirán con voz pero no con voto al Consejo, un representante por cada uno de los partidos políticos con registro nacional.
6. Este Consejo deberá renovarse cada tres años, la presidencia será rotativa anualmente, teniendo que ser votada por una mayoría calificada entre los integrantes del Consejo cuyo cargo tendrá carácter honorario.
7. Se reunirá una vez al mes en una sede que para tales efectos determine la Cámara de Diputados, teniendo la estructura técnica que se prevea en la ley secundaria que para tales fines sea aprobada.
8. El Consejo deberá emitir dictámenes no vinculantes con opiniones técnicas consensuadas y aprobadas por la mayoría de sus integrantes. Los órganos, dependencias o entidades de cualquier orden que reciban dicho dictamen deberán dar respuesta al dictamen de acuerdo a lo dispuesto en la Ley reglamentaria que para tal efecto se expida.
9. El Consejo, previo el acuerdo de sus miembros podrá invitar a participar en sus sesiones de trabajo a personas e instituciones que por razón de su oficio ocupación o profesión posean conocimientos útiles para el mejor cumplimiento de las tareas propias del Consejo.
10. En el supuesto de que el dictamen verse sobre reformas, adiciones o modificaciones a esta Constitución o Ley alguna vigente, si el mismo es aprobado por mayoría calificada de sus miembros podrá ser presentada ante la Cámara de Diputados como iniciativa de Ley.

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. a IV. ...

V. El Consejo Consultivo al que hace referencia el Apartado B del artículo 49 de esta Constitución.

Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley Reglamentaria del Consejo Consultivo a más tardar 180 días después de la entrada en vigor de la presente reforma constitucional.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de marzo de 2016.

Diputados: Jesús Sesma Suárez (rúbrica), Arturo Álvarez Angli, Jorge Álvarez López, Rosa Alicia Álvarez Piñones, José Antonio Arévalo González, Alma Lucía Arzaluz Alonso, Luis Ignacio Avendaño Bermúdez, María Ávila Serna, Omar Noé Bernardino Vargas, Paloma Canales Suárez, Jesús Ricardo Canavati Tafich, Juan Manuel Celis Aguirre, Lorena Corona Valdés, José Alberto Couttolenc Buentello, Sharon María Teresa Cuenca Ayala, Sasil Dora Luz de León Villard, Daniela de los Santos Torres, Andrés Fernández del Valle Laisequilla, Evelyng Soraya Flores Carranza, Sara Paola Gálico Félix Díaz, José de Jesús Galindo Rosas, Jorgina Gaxiola Lezama, Sofía González Torres, Leonardo Rafael Guirao Aguilar, Javier Octavio Herrera Borunda, Jesús Gerardo Izquierdo Rojas, Lía Limón García, Mario Machuca Sánchez, Cesáreo Jorge Márquez Alvarado, Virgilio Mendoza Amezcua, Cándido Ochoa Rojas, Emilio Enrique Salazar Farías, José Refugio Sandoval Rodríguez, Adriana Sarur Torre, Miguel Ángel Sedas Castro, Edgar Spinoso Carrera, Wendolín Toledo Aceves, Francisco Alberto Torres Rivas, Diego Valente Valera Fuentes, Claudia Villanueva Huerta, Enrique Zamora Morlet, Eduardo Francisco Zenteno Núñez.

Que reforma los artículos 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Katia Berenice Burguete Zúñiga, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, Katia Berenice Burguete Zúñiga, integrante de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los artículos 6, numeral 1 fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo cuarto y la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de las personas adultas mayores, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

De acuerdo con el Informe del Día Internacional de las Personas de Edad emitido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en 2014, el monto de personas de 60 años y más es de 11.7 millones, lo que representa 9.7 por ciento de la población total; de acuerdo con esta cifra en comparación con años anteriores ha ido aumentando ya que en 1990 existían 5 millones de adultos mayores. Es decir, que el número de adultos mayores duplicó su monto de 1990 a 2014.1

De las personas de 60 años y más que se estimaron para 2014, 31.5 por ciento están en una etapa de prevejez (60 a 64 años); 41.1 por ciento se encuentran en una vejez funcional (65 a 74 años); 12.3 por ciento está en una vejez plena (75 a 79 años) y 15.1 por ciento transita por una vejez avanzada (80 años y más). Esta información del Inegi muestra que en 2014, la base de la pirámide poblacional es más angosta que en 1990 debido a que la proporción de niños y jóvenes es menor, y la participación relativa de adultos mayores aumentó en este periodo de 6.2 a 9.7 por ciento.

Según las proyecciones de población que estima Conapo, para 2025 y 2050 el monto de adultos mayores aumentará a 17.2 y 32.4 millones, respectivamente. El mismo organismo destaca que en el 2012 la esperanza de vida al nacer era de 74.3 años, por lo que el aumento en la sobrevivencia de la poblacional ha provocado que la mayor parte de las defunciones se den en edades avanzadas, de las 591 mil muertes registradas en el 2011, 61.4 por ciento corresponden a personas de 60 años y más, y de las 602 mil muertes registradas en 2012, 61.9 corresponden a personas de 60 años y más.

Sin duda esta situación representa un gran desafío para el gobierno y las familias. Si bien es cierto alcanzar una mayor esperanza de vida para la población es un gran logro, también lo es que ello representa un gran reto debido a que conlleva crecientes demandas económicas y sociales.

Necesariamente se tienen que ampliar y mejorar la capacidad e instrumentos con los que cuentan las autoridades gubernamentales y las familias, con el objeto de enfrentar y disminuir la pobreza y la desigualdad en la que viven muchos adultos mayores. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe ya consideraba desde el año 2003, en una de sus publicaciones sobre el tema, que se requiere mejorar la atención e infraestructura de la seguridad social; velar porque ningún adulto mayor experimente discriminación en el trabajo; que no padezcan violencia y que sus redes familiares provean los satisfactores necesarios para mejorar su calidad de vida.²

Sin embargo, la discriminación por motivos de edad persiste en todos los ámbitos, incluso al interior de las familias, lo que ha derivado en la marginación de las personas adultas mayores de los diferentes ámbitos. Esta situación ha ocasionado desintegración social y barreras que les han dificultado el acceso a mejores condiciones de vida.

Parte de esta discriminación se refleja en el ámbito laboral y en el acceso a la seguridad social. El mismo documento emitido por el Inegi citado líneas previas, incluye información relevante, entre éstos, y otros temas. Datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), en el segundo trimestre de 2014, indican que la tasa de participación económica de la población de 60 años y más es de 33.7 por ciento; en los hombres es mayor (50.7 por ciento) que en las mujeres (19.4 por ciento) y su nivel disminuye conforme avanza la edad: casi una de cada dos (49 por ciento) personas de 60 a 64 años se inserta en el mercado laboral como personal ocupado o como buscador de empleo y disminuye a 10.6 por ciento en aquellos que se encuentran en una vejez avanzada (80 años y más).

Esta misma encuesta muestra que tres de cada cuatro adultos mayores (74.3 por ciento) se insertan al mercado laboral bajo condiciones informales. Un análisis por edad de la población que se ocupa de manera informal, permite observar que son los adultos mayores los que perciben un menor ingreso: uno de cada tres (33.5 por ciento) gana hasta un salario mínimo y uno de cada seis (16.2 por ciento) no recibe ingreso por su trabajo.

Por otro lado, según la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) levantada en 2013, sólo una cuarta parte de los adultos mayores se encuentran pensionados (26.1 por ciento); este porcentaje es casi dos veces mayor en los varones (35 por ciento) que en las mujeres (18.5 por ciento). Tres cuartas partes (77.8 por ciento) de las pensiones provienen del IMSS, mientras que una sexta parte (14.7 por ciento) las otorga el ISSSTE y 7.5 por ciento otras instituciones. En los hombres, 47.3 por ciento de pensionados se da por jubilación o tiempo de servicio; 43.1 por ciento por retiro, vejez o cesantía en edad avanzada y sólo 4.7 por ciento es pensionado por accidente o enfermedad de trabajo.

Estas cifras en materia de empleo, pensiones y jubilaciones son una muestra de la precaria situación que deben enfrentar día a día las personas adultas mayores. Se debe tener presente que las y los adultos mayores tienen los mismos derechos

que todas las personas. Todas las personas nacen igual, esto no debe cambiar con la edad. Sin embargo, la información revisada indica que los derechos de las personas adultas mayores son en su mayoría invisibles en la práctica.

En su trigésimo primer período de sesiones (marzo de 2006), la CEPAL planteó que “El principio de la titularidad de derechos debe guiar las políticas públicas. Se trata de orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales plasmados en acuerdos vinculantes tanto nacionales como internacionales” (CEPAL, 2006). Desde esta perspectiva, se modifica la lógica de elaboración de leyes, políticas y programas, ya que el punto de partida no es la existencia de personas con necesidades, que deben ser asistidas, sino sujetos con derechos que obligan al Estado y al resto de la sociedad (Abramovich y Courtis, 2006; OACDH, 2004; CEPAL, 2006). La persona, por lo tanto, es el sujeto central del desarrollo y las garantías consagradas en el régimen universal de protección de los derechos humanos constituyen el marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de ofrecer un sistema coherente de principios y reglas para guiarlo (Abramovich, 2004; CEPAL, 2006).³

La titularidad de los derechos tiene como referente normativo los acuerdos y normas internacionales sobre derechos humanos, sin embargo, la Constitución de cada país es la que establece la jerarquía de dichos tratados dentro del ordenamiento jurídico interno (CEPAL, 2006). Desde el inicio de los procesos de instauración de la democracia en la región, existe la tendencia a integrar estos instrumentos internacionales al derecho interno. En general, los derechos reconocidos en los tratados internacionales se traducen en los textos constitucionales mediante su interpretación o incorporación explícita.

Si bien todos los derechos y garantías reconocidos en los textos constitucionales son, por supuesto, aplicables a las personas mayores, existen casos en que los derechos de este grupo social se reconocen taxativamente, lo que es trascendental, puesto que la Constitución —en tanto norma legal— es la expresión suprema de todo el ordenamiento jurídico, social, económico, político, civil y cultural de un país. La Constitución Nacional, por ende, tiene una jerarquía superior sobre las Constituciones Provinciales, las leyes en general, los decretos, reglamentos y los actos administrativos.⁴

De ahí la importancia del enfoque de derechos, y de que estos derechos sean plasmados desde la Constitución. Es por ello que en la norma suprema se debe reflejar que los adultos mayores son titulares de derechos, no son personas o un sector con necesidades que deben ser asistidas.

En este sentido, es que la presente iniciativa propone incorporar en el texto constitucional, la obligación del Estado de garantizar plenamente los derechos de las personas adultas mayores. Asimismo, otorga al Congreso la facultad de expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en materia de derechos de las personas adultas mayores. De esta

manera se busca que el marco jurídico, las políticas públicas, su institucionalidad y los actos de las autoridades correspondientes sean compatibles con esos derechos.

Es decir, promover el pleno goce de los derechos de las personas adultas mayores, coadyuvando a crear las condiciones jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales que permitan su desarrollo integral. Y para ello se busca también impulsar la legislación secundaria que cree las disposiciones y mecanismos legales que permitan garantizar sus derechos. Al tiempo que se promueve que los congresos locales hagan lo propio.

La situación de vulnerabilidad en el ejercicio de sus derechos en la que se encuentra este sector de la población lo demanda, el Estado debe asumir sin dilación su deber de garantizar el goce y el ejercicio pleno de los derechos de este grupo social.

Con base en lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo único. Se adiciona un último párrafo al artículo cuarto y la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4 ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

El Estado garantizará de manera plena los derechos de las personas adultas mayores. La ley establecerá los instrumentos correspondientes y la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Artículo 73 ...

I. a XXIX-W. ...

XXIX-X. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las personas adultas mayores.

XXX...

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 expedir la ley donde establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las personas adultas mayores, dentro de un plazo de medio año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán expedir las leyes y, en su caso, adecuar su legislación para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente decreto, dentro de un plazo de un año contado a partir de que el Congreso de la Unión expida la ley donde establezca la concurrencia en materia de derechos de las personas adultas mayores entre la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Notas

1 Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Estadísticas a Propósito del Día Internacional de las Personas de Edad. México, septiembre 2014.

2 Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del plan de acción internacional de Madrid sobre el envejecimiento. Santiago de Chile, CEPAL, 2003.

3 Huenchuan, Sandra (Editorial). Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, abril de 2009. (p. 23)

4 *Ibíd*em, 31

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de marzo de 2016.

Diputada Katia Berenice Burguete Zúñiga (rúbrica)

Que reforma el artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Ernestina Godoy Ramos, del Grupo Parlamentario de Morena

Ernestina Godoy Ramos, diputada del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás relativos y aplicables, presento iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

I. Planteamiento del Problema

El procedimiento para la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se encuentra previsto en el artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es el que se señala a continuación:

1. Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, quien designará al Ministro que deba cubrir la vacante
2. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes dentro del improrrogable plazo de treinta días.
3. Si el Senado no resolviere dentro del plazo de treinta días, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el presidente de la República.
4. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el presidente de la República someterá una nueva.
5. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el presidente de la República.

Como se advierte, el procedimiento prevé la posibilidad de que sea el presidente de la República quien designe a la persona que deba ocupar la vacante de Ministro en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya sea porque el Senado no decida quién debe ocupar el cargo dentro del plazo de treinta días cuando se trate de la primera terna, o bien, que tratándose de una segunda terna porque la primera haya sido rechazada, el Senado tampoco apruebe a alguna de las personas de la segunda terna.

Ello, implica la posibilidad de que sea el presidente de la República quien designe al Ministro que deba ocupar la vacante existente, haciendo inclusive factible que el máximo Tribunal se integre únicamente con personas designadas directamente por un presidente, lo cual aun cuando ello sea legal generaría una crisis de legitimidad en la Suprema Corte de Justicia.

Para evitar lo anterior, la presente iniciativa considera necesario modificar el procedimiento de designación de Ministro en la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de que la persona que ocupe la vacante sea nombrada a través de un procedimiento que garantice la independencia e imparcialidad de nuestro máximo Tribunal en favor de un estado constitucional de derecho, considerando que los jueces son los encargados de adoptar la decisión definitiva con respecto a la vida, la libertad, los derechos, los deberes y los bienes de los ciudadanos.

II. Argumentos que la sustentan

La integración de los Poderes de la Unión descansa en el principio de división de poderes, previsto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual no pueden reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo; bajo dicha premisa se integran el poder legislativo, ejecutivo y judicial.

Como es sabido, el poder legislativo se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, cuya renovación periódica es cada tres y seis años, respectivamente. Por su parte, el poder ejecutivo se renueva mediante elecciones periódicas cada seis años. En suma, la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo federal se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, como lo dispone el artículo 41, párrafo segundo de nuestra Carta Magna.

En el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la integración de la misma se realiza conforme al procedimiento mencionado en el apartado inmediato anterior de la presente iniciativa (Planteamiento del problema). Como se advierte, la integración del máximo Tribunal se hace mediante la propuesta de personas que hace el presidente, ya sea que se trate en primera o segunda terna, es decir, en ambos casos, siempre será nombrado o designado Ministro de la Suprema Corte alguien propuesto por el presidente cuando el Senado lo nombra o bien cuando el presidente lo designa por cualquiera de las causas previstas en la Constitución (el Senado no realice el nombramiento dentro del plazo de treinta días de haberse presentado la primera terna; o bien, que el Senado al haber rechazado la primera terna propuesta, rechace también la segunda terna).

Como se advierte, el procedimiento previsto en nuestra Carta Magna no garantiza en modo alguno la independencia de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puesto que ya sean nombrados por el Senado o designados por el presidente de la República, en ambos casos el origen deriva de la propuesta que haya hecho el presidente. Lo anterior, no sólo pone en duda la independencia e

imparcialidad del poder judicial de la federación, en lo particular de la Suprema Corte, también genera duda sobre su legitimidad.

Al respecto, debe decirse que los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura,¹ adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985 establecen en su numeral 1 lo siguiente:

1. La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura.

Por su parte, Los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial establecen la importancia que tiene para la protección de los derechos humanos una judicatura competente, independiente e imparcial, pues la aplicación de todos los demás derechos depende en último término de la correcta administración de la justicia.

Ahora bien, la historia de nuestro país se narra a través de las constituciones políticas de nuestro país que reflejan la situación económica, política, educacional en un contexto histórico determinado, es por ello que se considera conveniente mencionar el procedimiento de nombramiento o designación de Ministros previsto en algunas de nuestras constituciones:

a) Constitución Política de México de 1824. En sus artículos 123 al 136 dispuso lo siguiente:

Artículo 123

El poder judicial de la federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito, y en los juzgados de distrito.

Artículo 124

La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros distribuidos en tres Salas y de un fiscal, pudiendo el congreso general aumentar o disminuir su número, si los juzgare conveniente.

Artículo 125

Para ser electo individuo de la Corte Suprema de Justicia se necesita estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de la legislatura de los Estados, tener la edad de 35 años cumplidos; ser ciudadano natural de la república, o nacido en cualquier parte de la América que antes de 1810 dependía de España, y que se ha

separado de ella, con tal que tenga vecindad de cinco años cumplidos en el territorio de la república.

Artículo 126

Los individuos que compongan la Corte Suprema de Justicia, serán perpetuos en este destino, y sólo podrán ser removidos con arreglo a las leyes.

Artículo 127

La elección de los individuos de la Corte Suprema de Justicia , se hará en un mismo día por las legislaturas de los Estados a mayoría absoluta de votos.

Artículo 128

Concluidas las elecciones, cada legislatura remitirá al presidente de consejo de gobierno, una lista certificada de los doce individuos electos, con distinción del que lo haya sido para el fiscal.

Artículo 129

El presidente del consejo, luego que haya recibido las listas por lo menos las tres cuartas partes de la legislatura les dará el curso que se provenga en el reglamento del consejo.

Artículo 130

En el día señalado por el Congreso se abrirán y leerán las expresadas listas a presencia de las cámaras reunidas retirándose enseguida los senadores.

Artículo 131

Acto continuo, la Cámara de diputados nombrará por mayoría absoluta de votos una comisión que deberá componerse de un diputado por cada Estado, que tuviere representantes, a la que se pasarán las listas para que revisándolas de cuenta con sus resultado, procediendo la cámara a calificar las elecciones y a la enumeración de los votos.

Artículo 132

El individuo o individuos que reuniesen más de la mitad de los votos computados por el número total de las legislaturas, y por el de sus miembros respectivos, se tendrán desde luego por nombrados, sin más que declararlo así la Cámara de diputados.

Artículo 133

Si los que hubiesen reunido la mayoría de sufragios prevenida en el artículo anterior, no llenaren el número de doce, la misma Cámara elegirá sucesivamente de entre los individuos que hayan obtenido de las legislaturas mayor número de votos, observando en todo lo relativo a estas elecciones, lo proveniente en la sección primera del título IV, que trata de las elecciones de presidente y vicepresidente.

Artículo 134

Si un senador o diputado fuere electo para ministro o fiscal de la Corte Suprema de Justicia, preferirá la elección que se haga para estos destinos.

Artículo 135

Cuando falte alguno o algunos de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, por imposibilidad perpetua, se reemplazará conforme en un todo a lo dispuesto en esta sección, previo aviso que dará el gobierno a las legislaturas de los estados.

Artículo 136

Los individuos de la Corte Suprema de Justicia, al entrar a ejercer su cargo, prestarán juramento al presidente de la República, en la forma siguiente ¿Juráis a Dios nuestro Señor habernos fiel y legalmente en el desempeño de las obligaciones que os confía la nación? Si así lo hicieréis, Dios os lo premie, y si no os lo demande.

Substancialmente, se advierte que la integración de la Corte Suprema de Justicia se hacía mediante elección por parte de las legislaturas de los estados, a mayoría absoluta de votos

b) Constitución Política de la República Mexicana de 1857. La citada Constitución previó en sus artículos 92 y 93, lo que se copia y es del tenor literal siguiente:

Artículo 92. Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años, y su elección será indirecta en primer grado, en los términos que disponga la ley electoral.

Artículo 93. Para ser electo individuo de la Suprema Corte de Justicia , se necesita: estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores, ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.

Por su parte, la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857 estableció el proceso para la elección del presidente de la suprema corte de justicia, a través de los siguientes preceptos:

Capítulo

V

“De las elecciones para presidente de la República y para presidente de la Suprema Corte de Justicia.”

Artículo 43. Al día siguiente de nombrados los diputados, cada junta de distrito electoral se volverá a reunir como el día anterior, y los electores, repitiendo lo conducente de lo preceptuado en el artículo 32, nombrarán por escrutinio secreto, mediante cédulas, una persona hará presidente de la República; la votación se verificará en los términos que previene el artículo 35, y cada escrutador llevará y autorizará una lista de computación de votos, las que se confrontarán después entre sí para rectificar en el acto los errores que se noten.

Artículo 44. Para ser presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conforme el artículo 77 de la Constitución, se requiere lo siguiente: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, haber nacido en el territorio de la República, tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, residir en el país cuando se verifique ésta, pertenecer al estado secular, no estar comprendido en ninguna de las restricciones del artículo 8º, y obtener la mayor absoluta de los sufragios del número total de los electores de la República, ó en defecto de esa mayoría ser nombrado por el congreso de la Unión bajo las reglas establecidas en el capítulo 7º.

Artículo 45. A continuación y en el mismo día se procederá á nombrar presidente para la Suprema Corte de Justicia, arreglándose los electores a la forma y procedimientos prescritos en el último período del artículo 43.

Artículo 46. Para ser presidente de la Suprema Corte de Justicia, conforme al artículo 93 de la Constitución, se requiere: estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores, haber nacido en el territorio de la República, tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, pertenecer al estado secular, no tener ninguno de los impedimentos que expresa el artículo 8º, y obtener el sufragio de la mayoría absoluta de los electores de la República ó en defecto de esa mayoría ser nombrado por el congreso general en los términos que se prescriben en el capítulo 7º.

Artículo 47. Antes de concluirse la sesión de la junta, reunida para cumplir con el artículo 43, se extenderá, discutirá y aprobará el acta de las elecciones del día, firmándola todos los electores presentes y retirándose en seguida. Se sacarán dos copias autorizadas por los individuos de la mesa, una para remitirla al gobierno del estado, Distrito Federal o Territorio, y otra para mandarla al congreso de la Unión, o a la diputación permanente. Y por último, se mandarán fijar en los parajes públicos e insertar en los periódicos, listas de los candidatos, y número de los votos que hayan obtenido para presidente de la República y de la Suprema Corte de Justicia.

Capítulo

VI.

De las elecciones para magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

Artículo 48. Estas elecciones se harán al tercero día inclusive de haberse nombrado los diputados, si toca hacer renovación de magistrados, eligiéndose uno a uno diez propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, según la planta que establece el artículo 91 de la Constitución. Cada elección se hará por cédulas, del modo que previene el artículo 43 de la presente ley, computándose y rectificándose los votos según allí se ordena. La antigüedad la determina el orden de elección.

Artículo 49. Para ser magistrado propietario o supernumerario, fiscal o procurador general de la Suprema Corte de Justicia, se necesitan todos los requisitos que expresa el artículo 46.

Artículo 50 . Terminadas estas elecciones, se extenderá y leerá el acta, se pondrá a discusión, se aprobará y firmará como las de los días anteriores, disolviéndose en seguida la junta. Se sacarán dos copias igualmente autorizadas, de dichas actas, para remitir una al gobierno del Estado, Distrito federal o Territorio, y otra al Congreso de la Unión o a su diputación permanente, publicándose lista de los candidatos, con expresión de los votos reunidos a su favor.

Capítulo.

VII.

De las funciones del congreso de la Unión como cuerpo electoral.

Artículo 51. El Congreso de la Unión se erigirá en colegio electoral todas las veces que hubiere elección de presidente de la República, o de individuos de la Suprema Corte de Justicia ; procederá a hacer el escrutinio de los votos emitidos, y si algún candidato hubiere reunido la mayoría absoluta, lo declarará electo. En el caso de que ningún candidato haya reunido la mayoría absoluta de votos, el congreso, votando por diputaciones, elegirá por escrutinio secreto, mediante cédulas, de entre los dos candidatos que hubieren obtenido la mayoría relativa, y se sujetará para este acto a las prevenciones contenidas en los artículos 36, 38 y 37 de esta ley.

De lo anterior, resulta evidente que el procedimiento previsto en la Constitución de 1857 previó un mecanismo de elección para la integración de la Suprema Corte de Justicia.

c) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (Texto original). El artículo 96 constitucional en su texto original previó lo siguiente:

Artículo 96. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral , siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La Elección se hará en escrutinio secreto y por

mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la Ley local respectiva.

Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos.

En su texto original, la citada Constitución previó que la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sería mediante elección.

d) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (Reformas). El artículo 96 constitucional ha sufrido las siguientes reformas, conforme a la tabla que se señala a continuación:

Texto original 1917	1a. reforma 20 de Agosto de 1928	2a. reforma 31 de diciembre de 1994 (vigente)
<p>Artículo 96. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La Elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la Ley local respectiva. Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos</p>	<p>Artículo 96. Los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte, serán hechos por el presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que otorgará o negará esa aprobación, dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviera dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación del Senado, no podrán tomar posesión los Magistrados de la Suprema Corte nombrados por el presidente de la República. En caso en que la Cámara de Senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el presidente de la República hará un tercer nombramiento que surtirá sus efectos desde luego, como provisional, y que será sometido a la aprobación de dicha Cámara, en el siguiente periodo ordinario de sesiones. En ese periodo de sesiones, dentro de los primeros diez días, el Senado debe de aprobar o reprobado el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará con sus funciones con el carácter de definitivo. Si el Senado desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el Ministro provisional, y el presidente de la República someterá a nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos señalados.</p>	<p>Artículo 96. Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo ocupará el cargo de Ministro la persona que dentro de dicha terna, designe el presidente de la República. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el presidente de la República.</p>

De un análisis literal, sistemático y funcional a la redacción vigente del precepto constitucional mencionado, la designación de la persona que deba ocupar la vacante de Ministro en la Suprema Corte de Justicia de la Nación deriva del nombramiento que haga el Senado, o bien, de la designación que haga el presidente pero en cualquiera de ambos casos, la persona que ocupe la vacante será una persona propuesta por el presidente, de ahí que se afirme que la independencia e imparcialidad no podrá ser verdadera si la designación del Ministro deviene de una propuesta realizada por el presidente, y mucho menos su legitimidad.

Derivado de lo anterior, al considerar las Constituciones mexicanas de 1824, 1857 y 1917 (en su texto original), se concluye que el mecanismo para la integración de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se realizaba mediante elecciones, lo cual es un procedimiento más democrático para la conformación de nuestro máximo Tribunal en comparación con el actual, con lo cual se comprueba la viabilidad de la presente iniciativa que tiene por objeto, entre otros, dotar de legitimación, independencia e imparcialidad a la Corte mediante la transformación del procedimiento para su integración.

En ese sentido, resulta oportuno mencionar que el concepto de judicatura independiente e imparcial tiene un alcance más amplio:

Toda mención de la independencia judicial debe en última instancia generara una pregunta: ¿independencia de qué? La respuesta más obvia es, por supuesto, independencia frente al gobierno. Me resulta imposible concebir una forma en que los jueces, en su función de sentenciar, no deban ser independientes del gobierno. Pero también deben ser independientes respecto del legislativo, con excepción de la función de promulgación de las leyes que compete a este poder. Los jueces no deben atender a las expresiones de la opinión parlamentaria ni fallar las causas con el propósito de lograr aprobación parlamentaria o evitar la censura parlamentaria. También deben asegurarse simplemente de que su imparcialidad no se vea socavada por alguna otra asociación, sea esta profesional, comercial, personal o de cualquier tipo.²

Por otra parte, no pase desapercibido que incluso, los mismos integrantes del Poder Judicial de la Federación han manifestado el riesgo para la independencia e imparcialidad de los jueces que su designación se realice por políticos, como ocurre actualmente en el procedimiento previsto en el artículo 96 constitucional. Al respecto resulta oportuno mencionar lo siguiente:

“La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la selección de los jueces por parte de los poderes políticos —por la propia naturaleza de las autoridades que eligen— puede representar riesgos para la independencia del juzgador electo.”³

En esa tesitura, se propone la presente iniciativa.

Texto Vigente	Texto Propuesto
<p>Artículo 96. Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo ocupará el cargo de Ministro la persona que dentro de dicha terna, designe el presidente de la República.</p> <p>En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el presidente de la República</p>	<p>Artículo 96. Las y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos, conforme al procedimiento siguiente:</p> <p>I. El presidente de la República, el Consejo de la Judicatura Federal, las instituciones de educación superior y las organizaciones de la sociedad civil, podrán proponer candidatas y candidatos para ocupar el cargo de Ministra y Ministro ante el Senado;</p> <p>II. El Senado preseleccionará a las y los candidatos para ocupar el cargo de Ministro, quienes deberán cumplir con los requisitos previstos en esta Constitución; además, no podrán pertenecer a partido político alguno. El Senado deberá garantizar la equidad de género en la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;</p> <p>III. La lista de las y los candidatos preseleccionados se remitirá al Instituto Nacional Electoral para que éste proceda a la organización, única y exclusiva, del proceso electoral;</p> <p>IV. Durante la selección y elección de candidatas y candidato, éstos no podrán realizar campaña electoral a favor de sus candidaturas, bajo sanción de inhabilitación. El Instituto Nacional Electoral será el único responsable de difundir los méritos de las y los candidatos;</p> <p>V. Las y los candidatos que obtengan mayoría simple de votos serán designados miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>

III. Fundamento Legal

Lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás relativos y aplicables.

IV. Denominación del Proyecto

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

V. Ordenamientos a Modificar

Se modificará el artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. Texto Normativo Propuesto

Artículo Único. Se reforma el artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 96. Las y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos, conforme al procedimiento siguiente:

I. El presidente de la República, el Consejo de la Judicatura Federal, las instituciones de educación superior y las organizaciones de la sociedad civil, podrán proponer candidatas y candidatos para ocupar el cargo de ministra y ministro ante el Senado;

II. El Senado preseleccionará a las y los candidatos para ocupar el cargo de Ministro, quienes deberán cumplir con los requisitos previstos en esta Constitución; además, no podrán pertenecer a partido político alguno. El Senado deberá garantizar la equidad de género en la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

III. La lista de las y los candidatos preseleccionados se remitirá al Instituto Nacional Electoral para que éste proceda a la organización, única y exclusiva, del proceso electoral;

IV. Durante la selección y elección de candidatas y candidato, éstos no podrán realizar campaña electoral a favor de sus candidaturas, bajo sanción de inhabilitación. El Instituto Nacional Electoral será el único responsable de difundir los méritos de las y los candidatos;

V. Las y los candidatos que obtengan mayoría simple de votos serán designados miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

VII. Artículos Transitorios

Artículo Primero. Publíquese el presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

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

Notas

1 Página electrónica de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas,

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>
visto el 30 de noviembre de 2015.

2 Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial
https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/V13801_21-SPAN_eBook.pdf

3 Inédito: jueces abogan por independencia de Suprema Corte
<http://noticias.terra.com.mx/mexico/politica/inedito-jueces-abogan-por-independencia-de-suprema->

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4491-VII, jueves 17 de marzo de 2016

corfe,1b5a81fee720c410VgnVCM3000009af154d0RCRD .html visto el 30 de noviembre de 2015.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro.- Ciudad de México, a 17 de marzo de 2016.

Diputada Ernestina Godoy Ramos (rúbrica)

Que reforma los artículos 11 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Érik Juárez Blanquet, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

La crisis de seguridad que padece nuestro país, debido a que se ha agudizado la violencia, la presencia del crimen organizado y del narcotráfico, en vastas regiones, se ha convertido en los últimos años, una verdadera tragedia humanitaria, esto debido en gran medida a que nuestro marco jurídico no cuenta con los instrumentos jurídicos adecuados para proteger a la población en general frente al embate de las organizaciones criminales, y a que miles de personas se han visto forzadas a desplazarse fuera de sus lugares de residencia, por lo que consideramos indispensable como una estrategia de atención directa a todas estas personas que son víctimas de la violencia, que se inserten en nuestra Carta Magna los principios rectores internacionales que establecen la responsabilidad del Estado para garantizar la atención, la seguridad, y la debida restitución de los derechos de las personas desplazadas internamente, debido a diversas causas, pero fundamentalmente en atención a quienes fueron forzadas u obligadas a escapar o huir de su lugar de residencia, para evitar los efectos de las situaciones de violencia generalizada causa por el crimen organizado y el narcotráfico que ha afectado a grandes regiones de nuestro país, o bien por arteras violaciones de los derechos humanos, catástrofes causadas por la naturaleza o bien provocadas por el ser humano.

Argumentos

Es evidente que se necesita ampliar la base constitucional de los derechos humanos y garantías consagrados en el Título Primero de nuestra Constitución Política y hacer cumplir a la letra lo dispuesto en primera instancia en el primer párrafo del Artículo 1o que establece que “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”

En ese sentido, ésta iniciativa pretende colocar nuestra legislación a la vanguardia en el reconocimiento de estos derechos que están íntimamente ligados con el principio de protección e interpretación más amplio de los derechos humanos, que ya reconoce nuestra Constitución desde su artículo 1o y que obliga al Estado Mexicano a protegerlos de manera irrenunciable.

La Organización de las Naciones Unidas ha establecido según la definición del párrafo número 2 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, del

11 de febrero de 1998, que se entenderá por desplazados internos a aquellas: “personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocados por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.

Que esta definición proviene del ámbito del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, que tienen relación con otros instrumentos internacionales como por ejemplo, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Facultativos de 1977, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, de 1994, y desde luego, los Principios Rectores del Representante del Secretario General de la ONU para Desplazados Internos arriba citados.

Cabe hacer la aclaración que esta categoría del derecho internacional humanitario difiere de la de refugiado, ya que aun cuando en ambos casos las personas se ven forzadas a abandonar sus hogares, los desplazados no pueden acceder a la categoría de refugiados, con derecho a la protección específica que les proporcionan los instrumentos internacionales de la materia, puesto que no han cruzado una frontera internacionalmente reconocida, por lo que el gobierno tiene la responsabilidad de satisfacer sus necesidades de protección y asistencia.

Los principios rectores contemplan normas aplicables al fenómeno del desplazamiento en su conjunto, dado que reconocen el abanico de posibilidades que van desde la protección contra desplazamientos arbitrarios, es decir, las acciones preventivas para evitar el desplazamiento, la situación concreta del desplazamiento, cuando éste ya se ha manifestado, así como las normas que se aplicarían al regreso y la reintegración a sus lugares de origen.

Es importante destacar que estos principios representan un mínimo de normas aplicables en la materia como estándares reconocidos por el derecho internacional, que son declaraciones moralmente vinculantes que, sin embargo, los gobiernos nacionales deben reconocerlas como obligaciones que surgen del derecho internacional y que sirven de referencia para la necesaria armonización de las legislaciones nacionales a su letra y espíritu como es el principal objetivo de esta iniciativa.

Cabe hacer mención, a manera de antecedente, que ante la magnitud del problema que reviste en el mundo la situación de desplazamiento interno de millones de personas, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU requirió a su secretario general, la designación de un representante especial para los desplazados internos, quien realizó una visita oficial a México del 18 al 28 de agosto del 2002, por invitación del gobierno.

En aquél entonces se reconocieron como causas del desplazamiento forzoso en México, el conflicto de Chiapas así como las disputas por tierras, el tráfico de drogas, intolerancia religiosa, proyectos de desarrollo y los desastres naturales que por aquél entonces se habían registrado en Oaxaca, Tabasco y Sinaloa, pero también reconoce que no existían en esos años estadísticas oficiales sobre su número, ubicación, sus necesidades, así como las posibles respuestas institucionales para atenderlos.

Sobre la adopción y aplicación de políticas por parte del gobierno para abordar efectivamente esta problemática, se reconoció que “es urgente que estas autoridades aceleren el enunciado, la adopción y la aplicación de políticas sobre los desplazados internos. Estas políticas deben estar vinculadas a otros planes, políticas y programas de derechos humanos. Con ellas hay que procurar resolver cuestiones de protección frente a desplazamientos arbitrarios, cubrir las actuales necesidades de protección y ayuda y plantearse las posibilidades de un retorno voluntario, el reasentamiento o la integración local de los desplazados de un modo seguro y digno”, fin de la cita.

Por otro lado, también reconoce en la parte que tiene que ver con los mecanismos de coordinación que “los esfuerzos de las autoridades estatales para abordar el problema de los desplazados internos se ha iniciado sin mucha coordinación con las autoridades federales. En algunos casos, las autoridades de los Estados han establecido cierta coordinación con la sociedad civil; esa colaboración hay que ampliarla. Es importante establecer mecanismos de coordinación en el seno del gobierno federal, entre éste y los gobiernos de los estados y con organizaciones no gubernamentales humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo, así como con la comunidad internacional, para abordar de manera más eficaz la crisis de los desplazamientos,” fin de la cita.

Por otra parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos realizó un diagnóstico sobre los derechos humanos en México, en el cual se “pretende identificar las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos en México, con base en un análisis no coyuntural”. Asimismo, el diagnóstico “recoge demandas que constituyen un clamor de la sociedad mexicana, y que en la mayoría de los casos también están reflejadas en las recomendaciones y diversos informes que en materia de derechos humanos han realizado sobre el país la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, por medio de sus distintos mecanismos de protección, así como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y diversas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales”.

Sin embargo, esta situación lejos de atenderse o mejorar, se ha agudizado, por motivo de la aparición de nuevas causas de desplazamiento, como es la que se relaciona con la violencia del narcotráfico y el crimen organizado, la cual ha impactado en las familias, afectando sobre manera a los jóvenes y sobre todo a aquellos que carecen de oportunidades de educación y desarrollo.

Aunque estimamos que no es una cuestión de números o de estadísticas sino de una verdadera tragedia humanitaria de incalculables proporciones podemos citar algunos ejemplos en varios Estados de la República:

En Ciudad Juárez, Chihuahua, que ha registrado alarmantes decrementos de su población así como de su actividad económica, como se desprende de los datos del censo del Inegi, se estima que podrían sumar más de 230 mil personas que huyendo de la criminalidad, se movilizaron hacia Estados Unidos o bien se desplazaron a otros estados como Coahuila, Durango y Veracruz.

En 2011 la violencia de los cárteles que se disputan territorios desplazo alrededor de 280 mil personas, la mayoría de siete estados, Chihuahua, Tamaulipas, Nuevo León, Durango, Sinaloa, Michoacán Guerrero, según el Informe del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego de Refugiados, (NRC).

Este informe afirma que pese a que el gobierno ha enfrentado este conflicto contra los cárteles de la droga, todavía no ha reconocido la existencia del desplazamiento asociado a este fenómeno, que sirviera de sustento de programas específicos que ayuden a mitigar los efectos del incremento de la violencia ligados a su intervención, mecanismos de vigilancia de los desplazamientos, así como la debida protección física y jurídica de las personas y sus bienes o apoyos para que se reinserten en sus nuevos lugares de residencia.

Existe el problema adicional que hasta el día de hoy, no existe un censo sobre la población desplazada que provea de información desagregada para conocer las causas del desplazamiento, el origen y el destino, la edad y el sexo de los desplazados para estar en condiciones de tomar decisiones sobre sus necesidades y la debida asistencia, que más allá de utilizarse como parte de un debate sobre conceptos, cifras o la responsabilidad del estado, deben ser un instrumento claro para determinar la magnitud del fenómeno y establecer en su momento cuáles son las obligaciones del Estado mexicano.

Aunque existen datos aislados o asociados de alguna manera con este fenómeno que nos sirven como parámetros de aproximación como por ejemplo la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE-Inegi-2011), la cual nos arroja que al menos una de cada mil personas que cambiaron su residencia durante 2010 lo hicieron por motivos de inseguridad, otra Encuesta de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (Envipe-Inegi, 2013, 2014, 2015) indican que de 2011 a 2014 entre el 1.3 por ciento y 1.5 por ciento de los hogares mexicanos cambiaron su residencia como consecuencia de la inseguridad. Otros datos los tiene la Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica (Enadid-Inegi-2014) que arroja que en el 2014 el 6.4 por ciento del total de la migración interna se dio por violencia, es decir, 185 mil personas; de las cuales 22.5 por ciento salieron de Veracruz y 9.2 por ciento del Estado de México.

Detrás de estas cifras, existe un panorama desolador e incontables historias de dolor, de mutilación social, destrucción del tejido social, de pueblos desiertos, de

abandono de las actividades productivas, de la pérdida del presente y del futuro de miles de familias.

Familias que sufren las condiciones de inseguridad e impunidad que se profundizaron en el presente sexenio como es el caso de estados como Sinaloa, Durango, Chihuahua, Sonora, Guerrero, Veracruz, Estado de México, Tamaulipas y Michoacán, en donde de manera particular se dio la creación de autodefensas que operaron primero, al margen de la ley y luego, bajo el amparo del gobierno federal, que acabo por reclutar a varios de ellos como efectivos de una fuerza rural que no acabo por consolidarse.

Ante esta grave situación, la respuesta del gobierno mexicano, ha sido prácticamente la negación de la existencia de este fenómeno y la nula aceptación de su responsabilidad para enfrentarlo, lo que ha dejado en una situación de gran vulnerabilidad a miles de mexicanos que requieren urgentemente la atención de sus necesidades y la salvaguarda de su integridad y sus derechos humanos.

En la pasada legislatura el 3 de junio de 2015, la diputada Amalia García Medina, presentó una iniciativa de reforma constitucional al artículo 11 que planteaba introducir esta materia a nombre de nuestro grupo parlamentario, la cual estimamos necesario retomar como valioso antecedente para darle vigencia al tema en comento.

Con este propósito, retomamos los datos más recientes del Centro de Vigilancia de Desplazados Internos, con sede en Ginebra, que desde hace años ha venido haciendo estudios y emitiendo alertas sobre el alarmante incremento del desplazamiento en nuestro país, y de las cada vez más graves consecuencias que le acompañan señalando que "... En México existen un total de 281 mil 400 desplazados internos, debido a la violencia ligada al tráfico de droga; sin embargo, el gobierno 'no reconoce oficialmente el desplazamiento interno'... La mayor causa... en México y el triángulo norteño centroamericano (Guatemala, El Salvador y Honduras) es la violencia criminal vinculada al tráfico de droga y a las actividades de pandillas urbanas (Maras)... y junto con Colombia) tienen 19 de las 50 Ciudades con el mayor índice de criminalidad del mundo" En México, prosigue, "...la violencia criminal ha causado el desplazamiento de al menos 9 mil personas en 2014, en 10 estados del país ... Los traficantes de drogas y otros grupos criminales en México son responsables de miles de muertes y secuestros de civiles, aterrorizando a las poblaciones locales... no reconoce oficialmente el desplazamiento interno, y las respuestas dadas son fragmentarias e insuficientes...".

Aceptando que no existe en nuestro país el andamiaje conceptual, legal e instrumental para enfrentar esta situación, como tampoco la voluntad política para asumir las responsabilidades del Estado mexicano, es que se propone la presente reforma constitucional, si bien es cierto que cuenta con una serie de garantías individuales consagradas en la Carta Magna que inciden de manera directa en el fenómeno de desplazamiento interno, no son las herramientas institucionales

adecuadas para poder enfrentar esta problemática, debido fundamentalmente, como lo reconoce el propio informe del Representante Especial, a que se carece de los elementos mínimos para propiciar una coordinación intergubernamental adecuada.

Por lo que en principio, estamos proponiendo introducir una nueva categoría del derecho internacional humanitario en nuestro sistema constitucional, que no está contemplada hasta ahora, puesto que trata de reconocer la gravedad de esta situación y la responsabilidad del Estado para atender sus causas como sus consecuencias.

El Grupo Parlamentario del PRD, considera que es imprescindible contar en nuestra Constitución con la figura del desplazamiento interno dentro de nuestro sistema jurídico, para garantizar como mínimo, un conjunto de derechos a la atención, la seguridad y la restitución de derechos de las personas que han sido desplazadas internamente debido a que, han sido forzadas u obligadas a escapar o huir de su lugar de residencia, para evitar los efectos de situaciones de violencia generalizada o de violaciones de los derechos humanos, pero también por catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, dentro de sus fronteras.

Con la presente reforma a los artículos 11 y 73 de nuestra Constitución pretendemos por un lado, introducir dichos principios rectores del derecho internacional humanitario, y por otro, dar el primer paso para reglamentar en la ley la responsabilidad concurrente del Estado, tanto de la Federación, las entidades federativas y los municipios en la materia.

Fundamento legal

Con fundamento en los artículos 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el que suscribe diputado Erik Juárez Blanquet, integrante del Grupo Parlamentario del PRD someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 11 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único.- Se adiciona un tercer párrafo al artículo 11 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 11. ...

...

Es responsabilidad del Estado con la concurrencia de los tres órdenes de gobierno y conforme lo disponga la Ley de la materia, garantizar la atención, la seguridad, así como la restitución de los derechos de las personas que para evitar los efectos de situaciones de violencia generalizada, de violaciones a los derechos humanos, catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, sean desplazadas internamente de su lugar de residencia.

Artículo 73. ...

I a XXIX.- W ...

XXIX - X.- Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas y municipios en materia de desplazamiento interno.

XXX. ...

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 tendrá un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto para aprobar la legislación correspondiente en la materia.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de marzo de 2015.

Diputado Erik Juárez Blanquet (rúbrica)

Que reforma el artículo 7o. de la Ley General de Turismo, a cargo del diputado Roberto Alejandro Cañedo Jiménez, del Grupo Parlamentario de Morena

El proponente, Roberto Alejandro Cañedo Jiménez, 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 y adiciona el artículo 7o. de la Ley General de Turismo, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Con tristeza seguimos escuchando como las notas periodísticas nos informan sobre el turismo sexual,1 práctica deleznable que persigue a nuestra niñez y que

cada vez se hace más frecuente por la falta de regulación y políticas públicas que persigan el ilícito.

En los últimos 20 años, la trata de seres humanos con fines de explotación sexual ha captado la atención y ocupado las agendas políticas nacionales e internacionales, cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), señalan que 2.4 millones de personas en el mundo están sujetas a la explotación como resultado de la trata de seres humanos; convirtiéndose en uno de los negocios más lucrativos después del tráfico de armas y el tráfico de estupefacientes, con ganancias que oscilan entre los 8 y 10 mil millones de dólares al año.

Por otra parte, un informe del Departamento de Estado de Estados Unidos sobre Trata de Personas de 2013,2 exhibe que cada año en México 20 mil niños, niñas y adolescentes son víctimas de la explotación sexual, mientras 85 mil son usados en actos de pornografía en 21 de 32 entidades del país donde existe el turismo sexual.

La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos, considera en su artículo 13, al turismo sexual como una forma de explotación sexual remunerada que se encuentra dentro del fenómeno de la trata de personas.

El tema de trata de personas es justamente un reflejo muy concreto de cómo nuestro país se debate entre un México que lucha por construir una cultura de derechos humanos y otro que vive una práctica cotidiana de impunidad, que derivado de la ausencia del Estado democrático de derecho.

El tema de la existencia en nuestro país del turismo sexual es invisibilizado para no ponerle atención, simplemente crear una cortina de humo; entendamos que la trata de personas se presenta en diversas formas, llegándose a pensar que es difícil plasmarlo como un delito en específico, de un mismo cuerpo normativo y de un mismo tipo penal; sin embargo todas sus formas tienen en común ser conductas que se orientan a menoscabar a las personas a la calidad de una cosa o mercancía, sujetas a la oferta y demanda de mercados clandestinos controlados por personas que en la mayoría de las veces tienen algún vínculo con el crimen organizado, y que, normalmente transportan a las víctimas dentro y fuera de un país, para luego someterlas a condiciones de explotación de todo tipo, privándolas ilegalmente de su libertad.

Una de las agravante s en torno a este ilícito, es la red de complicidad tanto de los empleados al interior de los desarrollos turísticos y de los actores externos, y que se acrecienta con la prevaeciente impunidad por parte de las autoridades locales, que ven el turismo sexual como una actividad remunerada, otorgando amplias facilidades a los turistas extranjeros (principalmente europeos y estadounidenses) para acceder a menores de edad, bajo la premisa de una estancia placentera, donde encontrarán “ojos que no ven y bocas que nunca hablan”.

El reclutamiento y operación a través de los hoteles, en los cuales se permite el ingreso de huéspedes con niños y/o niñas, es en muchas de las veces facilitada e incluso a veces promovida por los mismos empleados de los hoteles, que incluyen: recepcionistas, asistentes, agentes de seguridad, meseros y demás empleados, que proporcionan, el “catálogo” con las características de la “mercancía” y la lista de precios. Se llega incluso en ocasiones a promover algunos “paquetes, que incluye el costo del hotel y un niño por la cantidad de 200 a 2 mil dólares, según el grado de pubertad del menor; así también es de amplio conocimiento que a los 18 años ya no son material de oferta y mucho menos de venta”.³

La percepción que tienen los empleados, principalmente jóvenes, que laboran en actividades en las que tienen contacto directo con turistas, es de que si bien, saben de la existencia del comercio sexual infantil dentro de instalaciones turísticas o por turistas, la presencia de drogas está estrechamente vinculada con este fenómeno, poniendo en evidencia una aparente permisividad social e institucional hacia la explotación comercial sexual en su mayoría infantil.

Incorporar el tema del turismo sexual en los programas y políticas de la Secretaría de Turismo debe de tener por objetivo desalentar y consecutivamente erradicar esta forma de explotación sexual, visibilizando a todas las personas que han sido víctimas y reconociendo la gravedad de este aberrante, pero existente delito.

Es menester que la Secretaría de Turismo erradique la proyección al exterior de México como oasis para el turismo sexual (principalmente el infantil), lo que obliga a poner dicho tema en el centro de debate nacional e internacional, en el que el principio del interés superior de la niñez y los derechos humanos de éstos así como de las y adolescentes, sean el eje rector, ante este flagelo social que carcome a un Estado que ha sido incapaz de garantizar una real protección a los derechos humanos de las víctimas.

Es preciso que el turismo genere un impacto social positivo, tal propósito se podrá alcanzar si quienes lo promueven muestran un alto grado de responsabilidad ética y social. El turismo sexual es considerado un negocio muy lucrativo a escala mundial, que en algunos casos alcanza niveles de sofisticación muy altos, y en el cual intervienen en su mayoría poderosas redes delictivas en los niveles local, nacional e internacional.

El turismo sexual es un fenómeno multifactorial, que debido a la limitada comprensión, por parte de las autoridades socava la lucha en contra de esta modalidad de trata de personas.

El impacto que tiene la explotación sexual comercial en el sector turístico de nuestro país puede tener grandes afectaciones a la imagen de los destinos turísticos, contaminando la de todo el país o región, un ejemplo es Tailandia, donde la presencia y expansión de la explotación sexual comercial lo ha posicionado como un destino de turismo sexual. El Fondo de Naciones Unidas

para la Infancia menciona que en 21 estados de México, se han detectado actividades de turismo sexual infantil. La Coalición Internacional contra la trata de Mujeres y Niñas en América Latina, ubica a nuestro país en el quinto lugar a nivel mundial en esta modalidad.

De acuerdo al reporte de tráfico de personas 2014, en México existe una tendencia al incremento en el turismo sexual infantil mismo que persiste, sobre todo en zonas turísticas de playa y en ciudades fronterizas del norte como Tijuana y Ciudad Juárez. Junto con nuestro país se identifica a Camboya, Tailandia y las islas Filipinas, entre otras naciones en donde se puede acceder a la contratación de menores con fines sexuales con amplia facilidad para poder lograrlo.

Si bien el tema del turismo sexual tiene sus raíces en la pobreza, marginación y falta de oportunidades para alcanzar una mejor calidad de vida, es de imperiosa necesidad dotar al marco jurídico nacional de los instrumentos para erradicar este tipo de delitos por todas las aristas posibles, así, dentro de las atribuciones que la Ley de Turismo le confiere a la Secretaría encargada en la materia, en ninguno de sus artículos se encuentra la obligación clara y expresa respecto a que, al ser ésta la que tiene bajo su dirección lo concerniente en “materia turística, entendiéndose por ésta los procesos que se derivan de las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias temporales en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos”; consideramos de vital importancia armonizar la legislación con la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos en este tema, integrando en las atribuciones que le da dicha ley a la Secretaría de Turismo la obligación a coadyuvar y fortalecer la lucha contra la trata de personas en la modalidad de explotación sexual comercial: turismo sexual; en cuanto a su ámbito de competencia, a través de implementar políticas públicas que desalienten el turismo sexual, así como promover campañas al interior y exterior del país para prevenir y disminuir dicho delito.

Por lo anteriormente expuesto pongo a su consideración el siguiente;

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 y adiciona una fracción XVIII al artículo 7 de la Ley General de Turismo, recorriéndose la subsecuente

Único. Se reforma y adiciona la fracción XVIII al artículo 7 de la Ley General de Turismo recorriéndose la subsecuente.

Artículo 7. Para el cumplimiento de la presente Ley, corresponde a la Secretaría:

I-XVII...

XVIII. Diseñar e implementar programas y políticas públicas para desalentar el turismo sexual, a través de la detección de los destinos turísticos considerados de ese tipo, así mismo con campañas de sensibilización, capacitación y mediante cursos al personal que se encuentra inmerso en las áreas de servicio; y promover de manera constante esquemas dentro y fuera del país para prevenir y desalentar la proliferación de dicho turismo sexual en nuestro país además coadyuvará con las demás Secretarías que formen parte de la Comisión y acogerá la Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos para la supresión de las prácticas sexuales que dañen a la niñez protegiendo sus derechos humanos y el principio del interés superior de la niñez.

XIX. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos

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.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/02/28/prostitucion-el-infierno-infantil-en-tijuana>

2 SDPnoticias.com. México, un paraíso para la explotación sexual infantil". En línea, dirección URL: <http://www.sdpsnoticias.comnacional/2013/05/07/mexico-un-paraiso-para-la-explotacion-sexual-infantilx.com.mx/2008-11-30/los-acapulco-kids-2/>

3 Emeequis. 'Una incursión de al aterrador mundo de la prostitución infantil'. En línea dirección URL:

<http://www.mx.com.mx/2008-11-30/los-acapulco-kids-2/>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de marzo de 2016.

Diputado Roberto Alejandro Cañedo Jiménez (rúbrica)

Que reforma los artículos 1o. y 21 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

Del balance anual que hace Amnistía en materia de derechos humanos en el mundo, nuestro país aparece en la lista de los 11 países de mayor alarma. Y ante las cifras alarmantes que no varían en términos de desapariciones, tortura, ejecuciones extrajudiciales y feminicidios, es imperante que dejemos de lado la postura de evadir las críticas de organismos internacionales y pasemos a implementar acciones de gobierno que sí ayuden en éstos temas.

Lo alarmante es que cualquier opinión o práctica internacional en ésta materia es minimizada por el gobierno. Y aunque en el discurso se implementan miles de programas encaminados en atender la protección y promoción; en la práctica, para éste ejercicio fiscal fueron sacrificados miles de millones de pesos de programas que no eran, según el análisis correspondiente, necesarios para su implementación.

Lo más destacable, es que siguen sucediendo eventos como las crisis en el sistema penitenciario en nuestro país, por mencionar alguno; para voltear a mirar y poner nuevamente atención en lo que estamos obligados a cumplir.

Lo que pretende esta iniciativa, es de acatar las observaciones de los organismos internacionales en materia de derechos humanos; y dejar de lado el discurso de que estamos trabajando en ello.

Argumentos

Actualmente, México reconoce la participación de la Corte Penal Internacional a través de la reforma al Artículo 21, Párrafo Octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 4 de mayo de 2005, y publicada para sus efectos constitucionales en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de junio del mismo año, al quedar el párrafo en referencia de la siguiente manera y que a la letra estipula: “El Ejecutivo Federal, podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional”.

Posteriormente, dicha reforma motivó al Ejecutivo Federal a enviar el 21 de junio de 2005, el Instrumento de Ratificación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional a la Organización de las Naciones Unidas, para posteriormente ser aprobado por el Senado de la República del H. Congreso de la Unión conforme a sus facultades constitucionales conferidas, y publicado dicho instrumento el 7 de

septiembre del citado año mediante decreto presidencial y para sus efectos conducentes.

Consecuentemente, la reforma constitucional en comento, derivó a la presentación por parte del Ejecutivo Federal hacia la Cámara de Senadores de una Iniciativa de Decreto que expide la Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo, del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y adiciona la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. El proyecto legislativo en mención, conocido como Ley de Cooperación con la Corte Penal Internacional, se aprobó el 15 de diciembre de 2009 por el Senado de la República, y se remitió para sus efectos correspondientes a la Cámara de Diputados. El 2 de febrero de 2010 fuera dicho proyecto turnado a la Comisión Justicia para su discusión y análisis, y que al momento no existen avances en su proceso de dictaminación al interior de esta representación.

Aunado a este proceso, se presentaron dos proyectos legislativos al interior de la Cámara de Diputados que pretendieron realizar una serie de reformas y adiciones a diversos ordenamientos jurídicos, esto, como parte de una serie de adecuaciones de nuestro marco jurídico para con la reforma constitucional en comento y los alcances del Estatuto de Roma. Proyectos legislativos relativos a ordenamientos como el Código Penal Federal, del Código de Justicia Militar, la Ley General de Salud y del Código Federal de Procedimientos Penales, entre otros, para lo relativo a los crímenes de guerra, lesa humanidad y genocidio.

El primer proyecto fue presentado durante la LX Legislatura por parte de las diputadas Omeheira López Reyna y Esmeralda Cárdenas Hernández de Grupo Parlamentarios del Partido de Acción Nacional; y el segundo, dado en la LXI Legislatura por el Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo. Ambos Proyectos de Decreto se encuentran en espera aun de ser dictaminados.

En este contexto, la reforma constitucional para con el reconocimiento de la Corte Penal Internacional por parte del Estado mexicano es bastante desafortunada desde la óptica del derecho internacional. Como se puede apreciar en la reforma ya citada, no se trata de un reconocimiento pleno de este organismo y su jurisdicción como incidencia en nuestro marco jurídico, esto, en virtud de que la aplicación del Estatuto de Roma se ve sujeto a la reserva de la aprobación del Senado de la República en cada caso como se menciona.

Podemos deducir que esta multicitada reforma desde la perspectiva del derecho internacional se puede calificar con una reserva encubierta que no se permite en el mismo ordenamiento internacional, pero particularmente, menos desde la óptica del derecho internacional de los derechos humanos, esto, desde el análisis riguroso de académicos en la materia.

Por otro lado, cabe mencionar que en la experiencia internacional para con la adherencia al Estatuto de Roma, pero particularmente, en el reconocimiento en las

Cartas Magnas de otros países, casos como el de Colombia, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Madagascar y Portugal, contemplan sin reserva alguna la jurisdicción de la propia Corte Penal Internacional como lo alcances del propio estatuto en cuestión.

La reforma en materia en nuestro país, se traduce en un primer momento desde su presentación por parte del Poder Ejecutivo en 2001, como un avance en la voluntad política de reconocer a la Corte Penal Internacional, además de otros organismos como la Corte Internacional de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; sin embargo, la visión limitada en su momento, los intereses y coyunturas, como el desconocimiento o la abnegación de no analizar experiencias constitucionales comparadas de otros países para con el reconocimiento pleno de este organismo, nos llevó a un avance malogrado de reforma.

Desde la presentación del Proyecto de Decreto que motivara al reconocimiento parcial de la Corte Penal Internacional en 2001, se han presentado a la fecha un poco más de 12 Iniciativas con Proyecto de Decreto de carácter constitucional que han pretendido realizar modificaciones a dicha reforma, a fin de armonizar la misma con los contenidos y alcances del Estatuto de Roma, presentados por diversas fuerzas políticas como el Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano, el Partido Verde Ecologista de México, y el propio Partido de la Revolución Democrática. Lo anterior, sin contar con otros y diversos proyectos parlamentarios que han pretendido reglamentar la reforma en cita, cómo la modificación de otros ordenamientos federales.

Para organizaciones no gubernamentales como la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, AC, la Coalición Mexicana por la Corte Penal Internacional, el Centro Estratégico de Litigio Latinoamericano, el Centro para el desarrollo de la Justicia Internacional, la Comisión Mesoamericana de Juristas, AC, Amnistía Internacional, entre otras, han externado la necesidad de que el Estado mexicano reconozca plenamente a la Corte Penal Internacional a más de otros organismos o tribunales internacionales en su Carta Magna, tal y como lo demuestra la experiencia internacional ya citada, pero por sobre todo, sin contravenir el espíritu del Estatuto de Roma.

Ahora bien, en otro orden de ideas, la Corte Penal Internacional no únicamente es el organismo internacional que es un menester contemplar en el texto constitucional, sino de igual manera, de otros organismos en los que México sea Estado parte tal y como lo es la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, esto, ante la necesidad de aplicar e interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados en la materia los cuales se somete el llamado sistema interamericano de protección de derechos humanos.

Lo anterior, no únicamente derivado de las obligaciones del Estado mexicano como miembro de dicho órgano judicial, sino de igual manera, de los precedentes que ha marcad la Corte para con sentencias condenatorias y sus efectos en el

sistema jurídico mexicano, tales y como lo son los casos de: Jorge Castañeda vs. México, González y otras vs. México, Radilla Pacheco versus Estados Unidos Mexicanos, Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú vs. México, y Cabrera García y Montiel Flores vs. México, por mencionar los más relevantes.

En este sentido, la importancia de dotar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus resoluciones de una validez en el ámbito internacional, reside en el importante papel que la misma está jugando en la protección de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran bajo su protección.

Tras un amplio andamiaje de instrumentos internacionales con los que México se encuentra obligado, se ha dado una especial protección a los derechos humanos, mismos que han sido dotados de un rango convencional de protección, maximizando de esta forma el derecho al recurso judicial efectivo.

Por el momento en el derecho interno de nuestro País la efectividad y obligatoriedad del Estado mexicano de acatar las sentencias de éste órgano interamericano se encuentra difuso en la jurisprudencia, por lo que es un menester de coherencia elevar a rango constitucional su obligatoriedad.

Lo referido tanto para lo relativo a la Corte Penal Internacional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es de suma importancia ante el adecuado encauce que debe darse de la normativa internacional y nuestro reconocimiento pleno de estos órganos internacionales como parte del fortalecimiento del andamiaje de un Estado constitucional de derecho, aún lejano a alcanzar.

Finalmente, el quid de la iniciativa con proyecto de decreto aquí planteada se viene a sumar al conjunto de proyectos parlamentarios afines y que a lo largo de 15 años no se han podido concretar. Asimismo, se puntualiza que dicha propuesta viene a coadyuvar a la agenda de prioridades legislativas del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática al seno de las Cámaras del honorable Congreso de la Unión.

Fundamento legal

Por todo lo 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, la suscrita, Diputada Concepción Valdés Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presenta iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 1o., recorriendo los subsecuentes; y se reforma el párrafo octavo del artículo 21, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un párrafo tercero al artículo 1o. recorriendo los subsecuentes, y se reforma el párrafo octavo del artículo 21, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 1o . En los Estados Unidos Mexicanos...

...

El Estado mexicano se compromete a cumplir las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en todo caso en que sea parte.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias...

...

...

Artículo 21. La investigación de los delitos...

...

...

...

...

...

...

El Estado mexicano reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en términos de lo dispuesto en el Estatuto de Roma, así como de aquellos tribunales internacionales establecidos en tratados donde el Estado sea parte, en los términos y conforme a los procedimientos establecidos en los instrumentos internacionales.

La seguridad pública...

...

Transitorio

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

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4491-VII, jueves 17 de marzo de 2016

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de marzo de 2016.

Diputada María Concepción Valdés Ramírez (rúbrica)

Del Congreso de Baja California, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Diputado José de Jesús Zambrano Grijalva

Presidente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Por este conducto me dirijo muy respetuosamente a usted, a fin de hacer de su conocimiento que, en sesión ordinaria de la honorable XXI Legislatura Constitucional del estado de Baja California, celebrada el día 11 de febrero del año en curso, se aprobó el siguiente:

Dictamen número 78

De la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales

Único: Se aprueba la remisión al Congreso de la Unión, de la iniciativa de reforma al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 25. En la previsión y orientación del desarrollo económico y social del país se tomarán en cuenta los derechos humanos previstos por ésta Constitución. Toda persona conforme a sus posibilidades tendrá el derecho de propiedad y a constituir un patrimonio lícito propio. Las autoridades en ejercicio de sus funciones tributarias respetarán el derecho a la propiedad y al patrimonio del contribuyente garantizando en todas las decisiones y actuaciones el derecho al mínimo vital, legalidad y necesidad de la contribución pública.

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

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.

Transitorios

Primero. Túrnese la presente iniciativa al Congreso de la Unión para efectos de que se siga el Procedimiento Legislativo previsto en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Segundo. La presente reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sin otro particular, y agradeciendo de antemano la atención que se sirva otorgar al presente, hacemos propicia la ocasión para reiterarle nuestra distinguida consideración.

Atentamente

Mexicali, Baja California, a 11 de febrero de 2016.

Por la Mesa Directiva

Diputado Rodolfo Olimpo Hernández Bojórquez

Presidente

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 Ávalos, diputada federal a la LXIII del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo que se dispone en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o., numeral 1, fracción I, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

La institución municipal y el ayuntamiento tienen su origen en lo que actualmente es nuestro país en abril de 1519 cuando se funda el ayuntamiento Villa Rica de la Vera Cruz.

Desde entonces, la institución municipal ha estado arraigada a la vida del país. Es la célula básica del sistema político mexicano, pues el municipio es a una entidad federativa lo que ésta es para la federación. En consecuencia, en México no se concibe a la federación sin la existencia del gobierno municipal.

En la constitución de 1917 se estableció el concepto de municipio libre para garantizar que no hubiera injerencias de los gobiernos locales en los asuntos de gobierno que solo debía resolver el ayuntamiento.

Los estados de la República gozan de la facultad para establecer en sus constituciones el número de municipios en los que se divide el territorio del estado.

Sin embargo, a partir del movimiento que inicia el primero de enero de 1994 con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), los mexicanos volteamos a ver a un México que creíamos que no existía.

El México de los pueblos indígenas y afrodescendientes en donde la marginación, la desesperanza y la falta de oportunidades de educación, trabajo y salud eran una constante.

Como país aprendimos que la inclusión de todos los grupos sociales en un proyecto de nación no se había logrado.

Millones de mexicanos en el año de 1995 salieron a las calles a mostrar su solidaridad con el EZLN e impedir que fueran avasallados militarmente.

Se logró una negociación política entre las partes en conflicto que se expresó en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, particularmente en el tema de derechos y cultura indígena, que a su vez encontró su reflejo jurídico en la reforma constitucional a los artículos 1o, 2o, 4o, 18 y 115 de nuestra norma fundamental publicada en el diario oficial de la federación el 14 de agosto de 2001.

No obstante que en artículo 2o constitucional, producto de esa reforma, se reconoce la composición pluricultural de la nación mexicana y el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación en un marco de autonomía, esto es solo en lo político, ya que no se estableció en el artículo 115 de la propia constitución el reconocimiento al municipio indígena o a otro tipo de municipio, con la misma integración de presidente municipal, síndico y regidores o con las que los pueblos en ejercicio de su autonomía definirán.

El pasado 16 de febrero se cumplieron 20 años de la firma de los acuerdos de San Andrés Larráinzar, en agosto de este año se cumplirán 15 años de la reforma constitucional en materia indígena y lo real es que los pueblos indígenas no cuentan con una estructura de gobierno propia que les permita la explotación racional de los recursos naturales existentes en su territorio. Esta riqueza sigue siendo apropiada por particulares, como en el caso de la industria minera, sin que esta actividad represente beneficio alguno a las comunidades.

La iniciante considera que es el momento idóneo para reconocer que existen distintas formas de gobierno municipal, como el indígena o el afrodescendiente, e inscribirlo en la constitución.

Si en esta legislatura el pasado mes de diciembre se aprobó la reforma constitucional para reconocer como parte integrante de la federación a la Ciudad de México y dotar a sus órganos de gobierno de las facultades que requieren para llevar a cabo su tarea, recordando que en esta ciudad se suprimió el régimen municipal en 1928, justo es que volteemos de nueva cuenta a aquellos que durante mucho tiempo hemos olvidado: Los pueblos indígenas y los afrodescendientes.

La iniciativa que presento tienen el propósito de reformar el párrafo primero de la fracción primera del artículo 115 para reconocer la estructura multimunicipal nacional, y agregando que en los estados donde así lo determine sus constituciones y leyes locales la existencia de municipios autónomos los cuales gozarán de autonomía para el ejercicio de su función de gobierno, estableciendo una división territorial por región, municipio y comunidad. Se pretende lograr la conciliación de lo diverso, del municipio indígena y el municipio actualmente regulado en la constitución para alcanzar la multiculturalidad.

Por las consideraciones antes expuestas someto a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el párrafo primero así como el numeral I del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Para quedar como sigue

Artículo Único

Titulo

Quinto

De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México

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 en las diversas tipologías que determinen las legislaciones locales , conforme a las bases siguientes

I. El municipio libre 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. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. En los estados donde así lo determinen sus constituciones y leyes locales se reconocerán las distintas formas de municipio, los cuales elegirán bajo el procedimiento que determine las leyes a sus autoridades locales. Dichos municipios gozaran de autonomía para definir su forma de gobierno; se garantizará la división territorial por región, municipio y comunidad

...

...

...

...

II a X ...

Transitorios

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

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

Tercero. En los estados de la República y la Ciudad de México tendrán un plazo de un año contado a partir de la publicación del presente decreto, para que sus órganos legislativos procedan a remunicipalizar su territorio para crear ayuntamientos indígenas.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de marzo de 2016.

Diputada María Candelaria Ochoa Ávalos (rúbrica)

Que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Edith Yolanda López Velasco, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe Diputada Edith Yolanda López Velasco, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, presenta iniciativa en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto para efectos de su discusión y aprobación en su caso, la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona un inciso j) a la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo anterior y a efecto de reunir los elementos exigidos por el numeral 1 del artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados de este honorable Congreso de la Unión, la iniciativa se presenta en los siguientes términos:

1. Exposición de Motivos

Esta iniciativa tiene por objeto salvaguardar y garantizar los derechos de miles de ahorradores de entidades financieras principalmente de las denominadas cajas de ahorro, que son defraudados, al no existir un marco jurídico idóneo, tanto constitucional como legal, han sido omisos respecto a la facultad que tienen las Autoridades Municipales para otorgar los permisos o licencias para el funcionamiento de cualquier entidad financiera en su demarcación territorial municipal, porque son las primeras autoridades, las municipales, ante quienes acuden las entidades financieras para solicitar su licencia o permiso de instalación, y con esta iniciativa de adición, se señala que si bien los municipios, tienen la facultad de autorizar licencias y permisos para instalar entidades financieras, pueden autorizarse sólo previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con esto se evitaría que se continúen instalando entidades al margen de toda regulación del Sistema Bancario Nacional, las cuales ofrecen atractivos rendimientos y préstamos flexibles, violando las garantías del ahorrador que otorga el sistema bancario, y como consecuencia, al no ser supervisadas por alguna autoridad como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se ha incrementado el número de Cajas de Ahorro apócrifas.

En el país continúan operando entidades financieras sin regulación, inscripción o autorización alguna ante la autoridad bancaria. Tenemos aproximadamente cerca de dos mil cajas de ahorro que siguen realizando operaciones y que han defraudado a cerca de 300 mil personas, no obstante, hasta el momento sólo se han denunciado 280 cajas de ahorro que han defraudado a ahorradores por más de 25 mil millones de pesos.

Hay miles de casos de defraudación que se han presentado en el país por la operación indebida de las cajas de ahorro. Entre las entidades más afectadas están Oaxaca, Guerrero, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, en especial en Municipios en donde hay un bajo nivel educativo y no existe el conocimiento mínimo de los sistemas financieros, en donde estos servicios son ofrecidos principalmente por entidades financieras no bancarias, ya que la penetración de la banca comercial es insuficiente en los Municipios del país que carecen de servicios bancarios.

2. Argumentos

Cabe señalar que los artículos 115 fracción II y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que los Ayuntamientos deben contar con facultades para una mejor administración pública municipal, y en este sentido, se deben expedir ordenamientos jurídicos idóneos en materia municipal que regulen el funcionamiento y la organización de los Ayuntamientos, quienes tienen la obligación de velar y vigilar porque sus gobernados no se vean afectados o violentados en sus derechos fundamentales dentro de su territorio municipal, como en este caso particular en donde el principal problema de instalación sin autorización legal se da en los municipios, siendo omisa de este tema la legislación vigente.

Es importante señalar que las reformas al marco legal del sector de ahorro y crédito popular publicadas el 28 de abril del 2014, tuvieron el propósito de coadyuvar en el proceso de regularización, salida ordenada de las sociedades cooperativas y el pago a sus ahorradores, así como evitar o reducir daños al sector. Asimismo, en estas reformas se establecieron reglas para que los intermediarios tales como las Sociedades Financieras Populares, las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (Socaps) y las Financieras Comunitarias, pudieran utilizar sistemas electrónicos en pago de sus operaciones tal como funciona en la banca comercial.

Las sociedades financieras populares y las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo como verdaderas instituciones del sector social, están destinadas a hacer frente a las constantes necesidades que, de forma progresiva, se producen en el contexto actual respecto de la población que atienden, esto es, aquella de bajos ingresos ubicada en zonas alejadas de centros urbanos o que no tienen acceso a los servicios de la banca comercial.

De acuerdo a los datos del Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección a sus Ahorradores (Focoop) al 31 de diciembre del 2014, el Registro Nacional Único de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo contaba con 692 entidades Socaps inscritas, que tienen poco más de 6.5 millones de socios cooperativistas y cuentan con activos por casi 102 mil 200 millones de pesos.

A junio de 2015, existen 146 Socaps autorizadas y supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que brindan sus servicios a más de 5.2 millones de socios y administran activos por más de \$89.8 mil millones de pesos que representan aproximadamente el 85.0% de los activos totales del sector, las cuales además cuentan con la cobertura de la cuenta de seguro de depósitos del Fondo de Protección. Sin embargo, existen 49 Cajas de Ahorro que presentaron su solicitud de autorización y se encuentran en procesos de revisión, con casi 460 mil socios.

Es importante señalar que en tanto no sean autorizadas, no cuentan con el Seguro de Depósito, y sus socios se encuentran en desventaja total, estas sociedades en proceso de autorización; así como aquellas Sociedades inscritas en el Registro de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, que están en proceso de fusión o transmisión de activos y pasivos a una sociedad autorizada y supervisada por la CNBV, ante la imposibilidad de lograr la autorización (Proceso de Consolidación), no pueden celebrar operaciones con nuevos socios, ni establecer nuevas sucursales u oficinas de atención al público, conforme a los artículos Cuarto y Quinto Transitorios del Decreto de reformas a la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y la Ley del FIPAGO.

Es por ello, que en varias ocasiones los representantes legales, los socios mayoritarios o los administradores de las diversas cajas, se han aprovechado de los ahorradores y en muchas ocasiones por la complicidad, omisión o negligencia de las autoridades estatales y municipales, han otorgado permisos para que se instalen las sociedades cooperativas irregulares, que más que un beneficio de la sociedad se han convertido en entidad defraudadora para miles de mexicanos, de comunidades rurales y urbanas, perdiendo todo su patrimonio o sus remesas que les envían sus familiares desde Estados Unidos.

Debemos evitar que la historia se siga repitiendo, compartiendo obligaciones y responsabilidades en el ámbito estatal pero también en el municipal, dando continuidad y seguimiento, porque ningún presupuesto será suficiente para atender el número de defraudados, se tienen que buscar alternativas preventivas desde donde llegan a instalarse que son los territorios municipales, en beneficio de los ahorradores para que recuperen el importe íntegro de sus recursos.

Es importante señalar que con las mencionadas reformas al marco legal del sector de ahorro y crédito popular publicadas, se trató de evitar o reducir daños tanto al sector como a sus ahorradores. En este sentido, con mayor razón deben otorgarse facultades a las autoridades municipales, ya que si bien con las reformas en el ámbito federal, lo que se pretende es poner orden a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y evitar que se sigan defraudando a sus ahorradores o socios, debemos empezar principalmente en los municipios, en el caso particular del Estado de Oaxaca, que ha sido el primer lugar a nivel nacional por el número de defraudados que asciende aproximadamente a 55 mil personas, por las denominadas cajas de ahorro, instaladas en su mayoría en lugares alejados, principalmente en regiones como la Mixteca, la Costa, el Istmo y los Valles

Centrales; que de acuerdo a los datos del Focoop al mes de mayo de 2014, de un estatus de 663 cooperativas registradas, 135 están autorizadas a nivel nacional y en Oaxaca sólo seis (6) están autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), es decir el 4.4 por ciento de sociedades cooperativas cuentan con una autorización para realizar operaciones de ahorro y préstamo y seguir captando recursos, que son (Caja Popular Mexicana, Acreimex, Esperanza Indígena Zapoteca, Yolomécatl, San Juan Lachao y Finagam, y como consecuencia, más de 150 cajas de ahorro y préstamo no cuentan con autorización legal porque se encuentran en diversos estatus en A, B, C, prórroga, o en evaluación. Preocupante resulta que cerca de 71 Socap, ya están impedidas legalmente para captar ahorros del público, que se localizan en 20 entidades federativas, y en el estado de Oaxaca, sobresale nuevamente en primer lugar con 27 Cooperativas que desde el punto de vista del número de socios concentra a 158 mil 717 personas es decir, el 40.8 por ciento del total de afectados por estas sociedades a nivel nacional son oaxaqueños.

Esta iniciativa también es una petición de los Presidentes Municipales de más de treinta municipios del Estado de Oaxaca, que tienen el mayor número de incidencias respecto a Cajas de Ahorro, que han defraudado a los habitantes de sus comunidades, en sus regiones con el mayor número de incidencias en relación a las cajas de ahorro, como son los siguientes: en la Cañada, Huautla de Jiménez, en la Costa: San Pedro Mixtepec, Puerto Escondido, San Pedro Pochutla, Santa Catarina Juquila, Santiago Pinotepa Nacional, en la Cuenca: San Juan Bautista Tuxtepec, en el Istmo: Ciudad Ixtepec, Juchitán de Zaragoza, Santa María Jalapa del Marqués, Santo Domingo Tehuantepec, en la Mixteca: Asunción Nochixtlan, Chalcatongo de Hidalgo, Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Heroica Ciudad de Tlaxiaco, San Juan Mixtepec (Juxtlahuaca), Santiago Juxtlahuaca, Santiago Yolomecatl, en la Sierra Sur: Miahuatlán de Porfirio Díaz, Putla Villa de Guerrero, Villa Sola de Vega, en los Valles Centrales: Ejutla de Crespo, Oaxaca de Juárez, Ocotlán de Morelos, San Bartolo Coyotepec, San Pablo Villa de Mitla, Santa Lucía del Camino, Tlacolula de Matamoros, Villa de Etla, Villa de Zaachila, Zimatlán de Álvarez.

No debemos perder de vista que los servicios de ahorro y préstamo del Estado de Oaxaca, son ofrecidos principalmente por entidades financieras no bancarias, ya que alrededor del 87 por ciento de los municipios carece de servicios bancarios, es por ello, que en varias ocasiones los representantes legales, socios mayoritarios, administradores de las diversas cajas de ahorro, se han aprovechado de las autoridades municipales por desconocimiento del tema, o porque saben que no tienen responsabilidad por su actuación, o en algunos casos también por complicidad de la misma autoridad, han otorgado permisos para que se instalen las sociedades cooperativas irregulares, que más que un beneficio de la sociedad se han convertido en entidad defraudadora para miles de oaxaqueños en las comunidades, que pierden todo su patrimonio o inclusive sus remesas que les envían sus familiares trabajadores en Estados Unidos. Con esta Iniciativa se dará facultad para otorgar los permisos pero también se señala que para que puedan otorgar estos permisos, deben contar con la autorización de la Comisión

Nacional Bancaria y de Valores, para que pueda operar en el municipio como entidad financiera, y en caso de no contar con tal, se les negará la licencia y se dará aviso oportuno a la citada Comisión para que ejerza sus atribuciones de acuerdo a la legislación precedente.

Por las citadas razones, es necesario legislar en el ámbito constitucional esta problemática que a queja a todo el país, y poner fin a esta situación y elevar la economía en nuestra Entidad, por lo que resulta idóneo involucrar a las Autoridades Municipales, ya que en sus demarcaciones territoriales es donde se están instalando las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, sin la autorización correspondiente y defraudando la confianza de sus ahorradores o socios, quienes operan cerrando sus instalaciones y desapareciendo con los ahorros o ingresos de los socios, por ello, debe dotarse de esta facultad a la autoridad municipal, que es la autoridad más cercana a la gente y puedan vigilar a estas entidades financieras para que cumplan con sus funciones y normatividad.

Se justifica y fundamenta la presente iniciativa, esencialmente al tratarse de una acción, que como hemos mencionado ha sido reclamo de miles de ahorradores defraudados por cajas de ahorro, en varios estados de la República Mexicana, como son Oaxaca, Guerrero, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, y que piden se establezca orden en este tema de sociedades financieras, ya que ayudara a frenar el crecimiento de dichas sociedades financieras, mismas que buscan enriquecerse ilícitamente, abusando de la buena fe de los ahorradores, igualmente para que las autoridades cumplan su obligación de velar y vigilar por el bienestar de sus representados, para que no se vean afectados en sus derechos esenciales dentro de su territorio municipal, porque son las primeras autoridades, las municipales, ante quienes acuden las entidades financieras para solicitar su permiso para instalarse en los territorios municipales, y con esta iniciativa de adición, se señala que si bien los municipios, tienen la facultad de autorizar licencias y permisos para instalar entidades financieras, pueden autorizar sólo previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, es decir se necesita tener esta autorización para que las autoridades municipales otorguen sus licencias o permisos, al adicionarse un inciso j) a la fracción V del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra se propone: j).- Otorgar licencias y permisos para el funcionamiento de entidades financieras, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Porque los Municipios son la base del Estado y de su organización política y administrativa.

III. Fundamento legal de la iniciativa

Esta iniciativa se presenta en ejercicio de las facultades que a la suscrita, en su calidad de diputada Federal de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, le confieren el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como el artículo 6o., numeral 1, fracción I, artículo 77, numeral 1, y artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

IV. Denominación del proyecto de reforma

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso j) a la fracción V del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Texto normativo propuesto

Artículo Único: se adiciona el inciso j) a la fracción V del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para quedar como sigue:

Título

Quinto

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

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...

IV...

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

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) ...

f) ...

g) ...

h) ...

i) ...

j) Otorgar licencias y permisos para el funcionamiento de entidades financieras, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI...

VII...

VIII...

IX...

X...

Artículos Transitorios

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

Palacio Legislativo. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.
Ciudad de México, DF, a 29 de marzo del 2016.

Diputada Edith Yolanda López Velasco (rúbrica)

Que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Virgilio Dante Caballero Pedraza, del Grupo Parlamentario de Morena

El que suscribe, diputado federal Virgilio Dante Caballero Pedraza, integrante del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIII Legislatura, en ejercicio de la facultad que le otorgan los artículos 71 y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1993, señalaba originalmente en la fracción IV del Artículo 7, dentro de los fines de la educación que imparta el estado, que además de los establecidos en el artículo 3o. constitucional, el de promover, mediante la enseñanza de la lengua nacional –el español–, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas.

Es probable que la redacción de la fracción IV referida en el párrafo anterior se haya desprendido del término utilizado durante muchos años dentro de los planes de estudio del sistema educativo nacional, en donde la asignatura que llevaba los contenidos relacionados con la enseñanza del español se denominaba “lengua nacional”.

Con la revisión y actualización de planes y programas de estudios a fines de la década de los setenta, con la gramática estructural se cambió el nombre de la asignatura a “Español” y se dio una seriación en cada uno de los diferentes niveles educativos.

Desde la llegada de los españoles, la relación entre los indígenas y los españoles tuvo procesos muy complejos. Llegaron a imponer costumbres, formas de vida, religión e idioma. Pero nunca ha hubo un sometimiento absoluto de nuestra cultura milenaria a favor de la imposición de los hombres barbados que llegaron en el siglo XV. Por el contrario. México le dio al mundo cosas que transformaron estilos de vida y en gran medida la gastronomía. Sólo por poner tres ejemplos, el chocolate, el jitomate y el aguacate, son legados de México para el mundo.

La fuerza de la identidad ha prevalecido por mucho. La rebeldía de los indios de México obligó a los frailes a aprender diferentes lenguas para poder llevar a cabo sus tareas evangelizadoras. Soldados, frailes y civiles, pasaron de la confrontación a la formación de alianzas y surgió la mezcla de sangre. Indios, españoles, criollos

y mestizos convivieron usando el español como lengua común, pero los que se mantuvieron en sus comunidades conservaron sus formas de comunicación original.

Hoy en día, todavía existe un gran número de gente que habla en las lenguas de las diferentes culturas y regiones del México antiguo. Pero las lenguas han tenido transformaciones porque su enseñanza ha sido durante muchos años generacional, por vía oral. La consecuencia es que las lenguas originales tienen variantes. Actualmente el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, INALI, creado a partir del Decreto que crea la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, en cumplimiento con lo que dispone el propio ordenamiento, ha elaborado un catálogo de lenguas indígenas nacionales. Dicho catálogo se ha elaborado tomando en cuenta la información del Censo Nacional de Población y Vivienda, considerando la ubicación de las lenguas y la ubicación geográfica de los hablantes. Así, el catálogo parte de la identificación de 68 grupos lingüísticos, de donde se desprende una gran cantidad de variantes. En total, de acuerdo con el catálogo de lenguas indígenas nacionales, se tienen identificadas 364 variantes. Hay que precisar que de acuerdo con el INALI, todas las variantes lingüísticas tratadas como lenguas.

La conservación de las lenguas es un tema que se ha hecho extensivo en el mundo al grado que Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), desde 1999 proclamó el 21 de febrero Día Internacional de la Lengua Materna. Uno de los propósitos es el de promover el multilingüismo y la diversidad cultural.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece en su Artículo 12 la obligación de los Estados a “adoptar medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces”. La Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas señala, en su artículo 13.2., que “Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados”.

Después de la reforma constitucional de 2000, que transformó radicalmente el artículo 2o. y la ratificación de acuerdos internacionales relacionados con la diversidad cultural y el pluralismo. Este cambio en la Carta Magna dio origen a la nueva que se mencionó con anterioridad, se crea el INALI y se reformó la fracción IV del artículo 7o., de la Ley General de Educación, de manera que el concepto de lengua se transformó de manera sustantiva.

Texto original de la fracción IV del artículo 7o. de la Ley General de Educación

Promover, mediante la enseñanza de la lengua nacional –el español–, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas.

Reforma de la fracción IV del artículo 7o. de la Ley General de Educación 13 de marzo de 2003

IV. Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

Los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español.

En la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas también se señala un elemento importante que el legislativo no consideró en su momento, pero sí ha generado polémica por la falta de sustento constitucional. En la publicación original, señalaba el artículo 4o.

Artículo 4o. Las lenguas indígenas que se reconozcan en los términos de la presente ley y el español son lenguas nacionales por su origen histórico, y tienen la misma validez en su territorio, localización y contexto en que se hablen.

Sin embargo ha sido necesario hacer énfasis en el precepto constitucional que se establece en el artículo 2o. Con relación a las lenguas

Artículo 2o. ...

...

...

...

...

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

I. a III. ...

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

Por ello, el legislativo Inicia una ley que prospera y fortalece el derecho constitucional y reforma el artículo cuarto para quedar como actualmente se lee:

Artículo 4. Las lenguas indígenas que se reconozcan en los términos de la presente ley y el español son lenguas nacionales por su origen histórico y tendrán la misma validez, garantizando en todo momento los derechos humanos a la no discriminación y acceso a la justicia de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en la materia de los que el Estado Mexicano sea parte.

Con la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de junio de 2013, se decreta una nueva ley, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en donde se establecen nuevos criterios para el manejo del espectro radioeléctrico y cambian las disposiciones regulatorias.

En esta nueva disposición, el artículo 230, señala que “en sus transmisiones, las estaciones radiodifusoras de los concesionarios deberán hacer uso del idioma nacional”.

Considerando lo señalado anteriormente en la Constitución y en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, lo señalado en el artículo 230 de la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión es anacrónico.

Bajo este principio, el señor Mardonio Carballo, indígena originario de Chicontepec, Veracruz, quien es poeta, actor y periodista, tanto en español como en náhuatl, conocido ampliamente por sus intervenciones en programas radiofónicos y actividades relacionadas con la preservación de las lenguas indígenas, consideró que la citada ley no tiene fundamento constitucional, debido a que el artículo 2o. de la Carta Magna reconoce la autonomía de los pueblos indígenas y enumera derechos que los corresponden considerando sus orígenes, en un país que se caracteriza por su enorme diversidad cultural, pero de manera expresa señala como factor de identidad, el derecho del uso de las lenguas.

A partir de todo lo anterior, hay elementos suficientes como para señalar que el hecho de establecer en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, LFTC, el uso exclusivo o preferente del idioma español en las concesiones de radiodifusión es contraviene lo dispuesto en la Carta Magna, ya que la Ley Suprema no reconoce una sola lengua “nacional”. Así lo determinó la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al conceder un amparo en contra del artículo 230 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el cual establece que las transmisiones de radio deben hacerse “en lengua nacional”, entendida ésta como el idioma español.

Por unanimidad, los ministros consideraron que la disposición limita el uso de las lenguas indígenas y viola su libertad de expresión.

Los ministros le dieron la razón a Mardonio Carballo, quien se inconformó en contra del citado artículo, al considerar que restringe indebidamente el derecho de las personas indígenas a expresarse en su lengua originaria.

El dictamen, elaborado por Arturo Zaldívar Lelo de Larrea estableció que la norma impugnada viola además el derecho a recibir educación “bilingüe e intercultural”. Además, de manera expresa considera que el citado artículo 230 es la causa por la cual la Ley de Telecomunicaciones se considera sin sustento constitucional.

Se puede interpretar, indica la resolución, que el artículo referido señala que la radio concesionada (comercial) no podrá transmitir en lenguas indígenas, ni las concesiones de uso social en el idioma español. O bien, que la radio comercial sí puede transmitir en lenguas indígenas, pero deberán preferir el español, mientras que la radio comunitaria sí podrá transmitir contenidos en español, pero en forma minoritaria. En todo caso, el uso de la palabra “exclusiva” o “preferente” –como lo plantea el 230 de la LFTR– es ilegítimo.

Argumenta que el artículo impugnado no respeta lo establecido en la Constitución en el sentido de que el Estado debe facilitar las condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, como lo prevé la Carta Magna en la fracción VI del apartado B del artículo 2o. indica que la composición multicultural de la nación es una realidad. “La evidencia de su lenta extinción demanda, sin duda, la adopción de medidas positivas para preservar y enriquecer las lenguas indígenas”.

En el amparo señala que el hecho de que la Constitución “evite dar al castellano el rango de lengua nacional y reconocer a las lenguas indígenas como nacionales”, tuvo como objeto otorgar pleno reconocimiento a la diversidad cultural del país, que se refleja en la existencia de 68 grupos lingüísticos indígenas.

En consecuencia, es claro para nosotros que debemos actuar haciendo uso pleno de las atribuciones que la misma Constitución nos confiere para iniciar leyes y armonizar la vida de los habitantes de esta gran nación.

El pasado 9 de marzo se votó en el pleno de la Comisión de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados, la reforma al artículo 230 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión para hacer congruente la ley con la resolución de amparo promovido por el señor Mardonio Carballo.

Texto vigente del artículo 230 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

Artículo 230. En sus transmisiones, las estaciones radiodifusoras de los concesionarios deberán hacer uso del idioma nacional. Lo anterior, sin perjuicio de que adicionalmente las concesiones de uso social indígena hagan uso de la lengua del pueblo originario que corresponda.

Texto de la reforma al artículo 230 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión votado en la Comisión de Radio y Televisión el 9 de marzo en sentido positivo

Artículo 230. En sus transmisiones, las estaciones radiodifusoras de los concesionarios podrán hacer uso de cualquiera de las lenguas nacionales de conformidad con las disposiciones legales aplicables. Lo anterior, sin perjuicio de que adicionalmente las concesiones de uso social indígena hagan uso de la lengua del pueblo originario que corresponda.

Con el propósito de, por un lado subsanar la falta de fundamento constitucional a la Ley de Telecomunicaciones a partir de la resolución del amparo promovido por el poeta Mardonio Carballo, y por el otro lo señalado en la Ley General de Derechos lingüísticos que señala que las lenguas indígenas y el español son lenguas nacionales, considerando todo lo anteriormente expuesto, pongo a consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo segundo al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un párrafo tercero al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se recorren los subsecuentes para quedar de la siguiente forma:

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.

El español y las lenguas que se hablan en todo el territorio son nacionales.

Transitorios

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

Segundo. Los Congresos de las entidades federativas establecerán en sus respectivas constituciones políticas, las lenguas reconocidas en sus respectivos territorios de acuerdo con los grupos lingüísticos correspondientes a las regiones de cada entidad, además del español.

Dado en el Palacio Legislativo de Sana Lázaro, a 29 de marzo de 2016.

Diputado Virgilio Dante Caballero Pedraza (rúbrica)

Que reforma el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Lluvia Flores Sonduk, del Grupo Parlamentario del PRD

Problemática

Uno de los graves problemas que afecta a las mujeres y que tiene consecuencia por el resto de sus vidas es lo que se denomina el matrimonio forzado, como una de las formas contemporáneas de esclavitud reconocido por las Naciones Unidas en diferentes convenios, tratados, protocolos y declaraciones, pero que no es reconocido por los estados nacionales, como es el caso de México.

Lo grave es que se trata de una modalidad del delito de trata de personas que viola los derechos humanos de las víctimas, que afecta a sectores más vulnerables como lo son las niñas y adolescentes.

El matrimonio forzado se manifiesta en el tipo de matrimonio precoz de ambos sexos, quienes no deciden quiénes serán sus parejas y como consecuencia llevan una vida de servidumbre que generalmente van acompañadas de violencia física, psicológica y cultural.

Esto obliga a realizar cambios en nuestra Carta Magna y demás leyes secundarias concomitantes en la materia, con la idea de prevenir y sancionar estos delitos, y evitar la violación de los derechos humanos de las mujeres, particularmente de niñas y adolescentes.

Argumentación

Las mujeres en México, particularmente niñas y adolescentes, enfrentan un grave problema que afecta sus vidas para siempre, que es el matrimonio forzado.

El matrimonio forzado es una práctica en virtud de la cual una mujer o menor sin que la asista el derecho de oponerse, es prometida o dada en matrimonio a cambio de una contrapartida en dinero o en especie entregada a sus padres o a su tutor, a su familia o cualquier otra persona o grupo de personas. Así lo define la Ley modelo de la United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

Se trata de una modalidad del delito de trata de personas, y esta se caracteriza por el traslado al interior o fuera del país de una persona con fines de explotación que pueden ser sexuales, laborales, mendicidad ajena, entre otros.

En tal sentido el matrimonio forzado debe considerarse como un delito que afecta tanto personas del sexo femenino como masculino, quienes se casan sin

permitirles elegir, y se les obliga a llevar vidas de servidumbre que frecuentemente van acompañadas de violencia física.

Es nuestro interés que nuestras leyes, particularmente nuestra Carta Magna, reconozcan esta realidad lacerante para que generemos normas y tipificaciones sobre el matrimonio forzado, con el propósito de regular y prevenir esta problemática, donde se obliga a la mujer a tener hijos e hijas en contra de su voluntad.

Las diferentes formas de matrimonio forzado, son aceptadas socialmente, porque se considera que la mujer está al servicio del hombre y debe hacer lo que se le indique, debe dar descendencia —preferentemente hijos varones y criar a las niñas para ser “buenas mujeres” y estar al servicio del marido, y a los varones para ser “machos como el padre”

La Ley modelo de la UNODC, define a las Prácticas similares a la esclavitud, como aquellas análogas a la esclavitud, que abarcan la servidumbre por deudas, la servidumbre de la gleba, el matrimonio servil y la explotación de niñas y adolescentes.

El derecho a elegir y aceptar libremente el matrimonio está reconocido en el Artículo 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que concede que el consentimiento no puede ser libre y completo cuando una de las partes involucradas no es lo suficientemente madura como para tomar una decisión con conocimiento de causa de su pareja. En el caso del matrimonio forzado, se produce sin el consentimiento válido de los contrayentes y se valida por la intervención de terceras personas del entorno familiar, que menudo se trata de los progenitores, que otorgan la facultad de decisión y presionan porque esta práctica se produzca.

Este problema es global y afecta particularmente a las mujeres, niñas y adolescentes. En su artículo sobre Matrimonios forzados, Ana Isabel Vargas Gallego, indica que esta práctica “estuvo muy extendida entre las clases altas europeas hasta el año 1900, y, ya inmersos en el siglo XXI, sigue, lamentablemente, produciéndose. La mayoría de contrayentes forzados son mujeres, las cuales son raptadas y obligadas a casarse con el secuestrador; aunque hay casos en los que las víctimas son varones, a los que se fuerza a casar para limpiar la honra de la familia de la mujer. Esta práctica está muy extendida geográficamente: África subsahariana, Norte de África, Oriente Próximo y Oriente Medio, Asia Meridional y América Latina. La influencia del fenómeno puede ser bastante más amplia, ya que, a la práctica, las disposiciones legales sobre la materia son simbólicas y esta conducta, en muchos países de los territorios citados, no se penaliza.”

Vargas Gallego, señala, que esta práctica, sin duda, es una manifestación de la violencia hacia las mujeres y su libre consentimiento, y agrega, que el matrimonio, como otros contratos presupone un sujeto autónomo y en caso de los matrimonios

forzados estamos ante situaciones en las que tanto la autonomía como el libre consentimiento se encuentran gravemente amputados.

Entre las familias indígenas y rurales en México, especialmente en los estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla, Guerrero, Tlaxcala, Veracruz, Michoacán, Hidalgo, estado de México, entre otros; esta práctica está muy extendida y se aducen valores culturales, usos y costumbres del núcleo comunitario, y se utiliza como estrategia de sobrevivencia económica, donde los padres optan por casar a sus hijas en edades tempranas a cambio de una dote que resulta altamente oneroso sin incluir los gastos que se generan por la fiesta matrimonial.

Como se ha documentado en múltiples publicaciones, se ha constatado que la situación de los derechos humanos de las mujeres indígenas y rurales, que se reducen al nivel más mínimo. Los supuestos derechos que tienen se convierten en obligaciones, el descanso en trabajo permanente. La violencia verbal y física es una constante. Lejos de la justicia y la igualdad, las mujeres ocupan un lugar secundario y subordinado frente al hombre. Su papel es preponderantemente doméstico y su lugar en la vida social y económica está invalidada, condición tal que merma su desarrollo y su calidad de vida.

Por ejemplo, en las comunidades del Alto Balsas de Guerrero, las mujeres suelen afirmar de forma cruda: “Aquí se nos dice que las mujeres nacimos para hacer el quehacer del hogar” “El hombre es el fuerte” “A la mujer se le otorga permiso” “Descanso cuando lavo en el río, cuando tejo cintas de sombrero y servilletas” “Descanso cuando estoy enferma” “Voy a descansar sólo cuando me muera”.

Básicamente a la gran mayoría de las mujeres indígenas el tiempo las consume en sus quehaceres domésticos y la atención de por vida a sus hijos, inclusive, nietos. La mayor parte del trabajo familiar recae en ellas, entre criar animales de traspatio, y en épocas de siembra acompañan al marido a las labores agrícolas, lo que las obliga levantarse mucho más temprano e irse a descansar altas horas de la noche, siempre que no tengan hijos recién nacidos.

De esta manera, el matrimonio forzoso parece ser un destino fatal de las mujeres indígenas y rurales, y en muchos casos en las zonas urbanas, en virtud que, uno de los problemas que enfrentan a menudo es el rapto, considerado por algunos penalistas como un “delito contra la honestidad”, que consiste en llevarse a una mujer del hogar de sus padres. La adolescente, es seducida con engaños o promesas, que no tiene otro propósito que abusar de ella y posteriormente lograr el matrimonio forzoso; que en apariencia este delito es consentido en las comunidades, cuando presuntamente los padres no dan su consentimiento para el casamiento formal de la hija.

En las comunidades indígenas suele decirse que las mujeres se casan a “primera vista” y sólo por la iglesia, y no se acostumbra el casamiento por las leyes civiles, situación que acarrea problemas para tener plena ciudadanía y derechos civiles, económicos, sociales, jurídicos y políticos. La mujer no tiene decisión plena para

decidir quién será su pareja en matrimonio, todo es arreglado entre los padres, fruto de formas patriarcales de organización.

Como bien lo señalan algunas especialistas en género, mientras persista la denominada división sexual del trabajo que socialmente asigna el trabajo en la esfera pública a los hombres y el trabajo doméstico a las mujeres, y sigan enfrentando la doble o múltiple jornada, como responsables principales del empleo doméstico y la crianza y educación de los hijos; inevitablemente serán pocas las mujeres que tendrán la posibilidad de aspirar a un desarrollo con dignidad.

La subordinación es estructural y forma parte de la vida de las mujeres. Según las referencias del Inegi, XIII Censo de Población y Vivienda, 2010. Inmujeres, estimaciones con base en Enadid 2009, nos presentan los siguientes datos que dan sustento a lo argumentado.

“De las mujeres de 15 años y más de edad que hablan alguna lengua indígena y están casadas o unidas con su pareja: 26.4 por ciento sufrió violencia emocional por parte de su pareja 17.0 por ciento sufrió violencia económica 10.8 por ciento física 6.1 por ciento violencia sexual

Más datos que permiten identificar otras formas de violencia entre las mujeres hablantes de lengua indígena casadas o unidas son los siguientes:

31.7 por ciento de las entrevistadas recuerda que había golpes entre las personas con las que vivía en su infancia

38.8 por ciento de las entrevistadas recuerda que le pegaban cuando era niña

25.2 por ciento recuerda que la insultaban u ofendían cuando era niña

11.8 por ciento considera que cuando la mujer no cumple con sus obligaciones, el marido tiene derecho a pegarle

7.8 por ciento no está de acuerdo en que las mujeres tengan el derecho a vivir una vida libre de violencia

Finalmente, se presentan datos que dan cuenta de la falta de autonomía y la persistencia de roles tradicionales entre la población femenina unida hablante de lengua indígena:

74.2 por ciento considera que una buena esposa debe obedecer en todo lo que su esposo ordene

85.7 por ciento considera que el hombre debe responsabilizarse de todos los gastos de la familia

55.5 por ciento considera que una mujer tiene la misma capacidad que un hombre para ganar dinero

19.8 por ciento considera que es obligación de la mujer tener relaciones sexuales con su esposo aunque ella no quiera

32.4 por ciento no está de acuerdo en que las mujeres y los hombres tengan la misma libertad

19.1 por ciento no está de acuerdo en que las mujeres y los hombres tengan los mismos derechos para tomar sus decisiones”

De tal forma que con estos penosos datos, debemos transitar para reconocer estas formas contemporáneas de esclavitud, que nos obliga además a combatir la cultura de la violencia que se impone por igual en las comunidades indígenas, como lo indica la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena en 1993, que recomendó “eliminar la violencia contra la mujer en la vida pública y privada”. Esto obliga realizar cambios en la legislación constitucional, penal y civil, y leyes procesales de forma concomitante, reconociendo que la violencia contra la mujer surge de la desigualdad de poder en las relaciones entre mujeres y hombres, lo que no es un problema privado, es y debe ser un asunto de interés público.

Reconocer esta realidad sería un avance sustantivo para acabar con la subordinación de las mujeres indígenas y rurales que son la parte más sensible porque más de la mitad de la población indígena en México, son mujeres.

Mujeres que reclaman leyes específicas de protección a sus derechos humanos, porque de lo contrario, seguirá la tolerancia, reproducción y legitimación de la violencia estructural y privada contra la parte fundamental de la reproducción de vida material, espiritual e intelectual de las mujeres indígenas y no indígenas.

En la actualidad, como bien lo señala la abogada Ana Isabel Vargas Gallego, existen grandes dificultades para detectar los matrimonios forzados que pueden dejar en situación de vulnerabilidad la población joven mayor o menor de edad que esté en un núcleo familiar de riesgo. Enfrentarse y evitar un matrimonio forzado, organizado por los padres y muchas veces por la familia extensa tiene un costo en el ámbito relacional familiar. En este contexto familiar puede reaccionar negativamente contra lo que considera un “comportamiento occidentalizado” de la mujer que cuestiona el código de las costumbres tradicionales de la cultura de origen.

Por supuesto, que estos usos y costumbres son severamente injustos que relegan a la mujer a la obediencia servil y el cuidado abnegado de la familia. Además, otros de los problemas que genera es el embarazo prematuro que aumenta la mortalidad infantil y se pone en riesgo la vida de la propia madre.

Se trata de un problema invisibilizado toda vez que resulta difícil calcular cuántos matrimonios forzados se producen porque de éstos no suele informarse y, por tanto, no existen datos oficiales sobre ellos. La violación a los derechos humanos de las víctimas, quedan en el silencio.

Lo grave del matrimonio forzado, es que puede ser antecedente de situaciones de esclavitud, esclavitud sexual, trabajo forzado y servidumbre por deudas de mujeres y niñas, o que conducen a estos contextos, por lo que las leyes deben tener en cuenta para no hacerse pasar por un matrimonio de derecho o de hecho. Asimismo las leyes deben garantizar los derechos humanos de las mujeres y las niñas atrapadas en una situación de esclavitud en una unión de hecho que carece reconocimiento oficial, tomando en consideración que la situación vulnerable en que se encuentran las víctimas, puesto que carecen de la condición jurídica que otorga el matrimonio para hacer valer sus derechos. El matrimonio forzado conlleva condiciones de esclavitud sexual o trabajo forzado, como ha sucedido en Sierra Leona, por el conflicto interno armado.

Así es como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, estipula que el compromiso matrimonial y el casamiento de un niño o niña no tendrán efectos jurídicos y que se deben tomar todas las medidas necesarias, incluidas las legislativas, para especificar una edad mínima de matrimonio. La edad recomendada por el comité sobre la eliminación de discriminación contra la mujer es de 18 años.

En resumen el matrimonio forzado es un delito que va contra la libertad de la persona de las relaciones familiares y comunitarias, que debe ser penado por existir coacción, violencia, intimidación, engaño, y un delito de tipo gravado cuando la víctima sea menor de edad.

Del mismo modo, se debe prohibir y penar cuando el Matrimonio forzado se produce en un contexto cultural o sociológico en la que la mujer queda abocada a quedar reducida a la servidumbre doméstica o sexual, que es el caso de las mujeres indígenas y rurales que las familias aducen como un acto derivado de sus usos y costumbres, incluso, se puede invocar formas de cosmovisión de la convivencia comunitaria.

En este sentido, esta Iniciativa de reforma responde al alto interés de todos y todas a humanizarnos con los derechos de las mujeres, que no significa otra cosa que humanizarnos con la vida. Las mujeres no pueden seguir viviendo una vida sin dignidad y sin libertad.

Fundamento Legal

Por lo anteriormente expuesto, la suscrita diputada, 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 establecido por los artículos 71, fracción II, 72 y 73 de la Constitución; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados someto a consideración de esta Soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto.

Proyecto de Decreto

Decreto por el que se reforma y adiciona el párrafo cuarto del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma y adiciona el artículo 1o, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 1o. (...)

(...)

(...)

Quedan prohibidas todas las formas de esclavitud, incluidos, el matrimonio forzado y prácticas análogas, en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

(...)

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que contravengan al presente Decreto.

Tercero. El Congreso de la Unión y los Congresos de las Entidades de la Federación, contarán con un plazo de 180 días para realizar las adecuaciones a las leyes correspondientes. Las Legislaturas de las entidades federativas deberán establecer los mecanismos para cumplir con este fin.

Fuentes

Análisis de algunos conceptos básicos del Protocolo contra la trata de personas. Grupo de Trabajo sobre la trata de personas. Viena, 27 a 29 de enero de 2010 Tema 3 del programa provisional* Análisis de algunos importantes conceptos del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente

mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

https://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/CTOC_COP_WG_4_2010_2_S.pdf

Sobre los matrimonios forzados. Ana Isabel Vargas Gallego. http://www.elderecho.com/penal/matrimonios_forzados-registros_civiles-matrimonios-forzados_11_641305002.html

Cameras Selvas, Claudia C., Eliminación de la Violencia Contra la Mujer, Inacipe, México.

Badilla, Ana Elena, La Discriminación de Género en la Legislación Centroamericana. [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/derechosmujer/docs/dm_documentospub/Estudios por ciento20Basicos por ciento204/9. por ciento20La por ciento20Discriminacion por ciento20de por ciento20Genero.pdf](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/derechosmujer/docs/dm_documentospub/Estudios%20por%20ciento20Basicos%20por%20ciento204/9.%20por%20ciento20La%20por%20ciento20Discriminacion%20de%20por%20ciento20Genero.pdf)

Dios Vallejo, Delia Selene de, Sociología de género, México D.F. Unión Nacional de Mujeres Mexicanas, México D. F. 2004 p. 176.

Marta García. El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México y Germán A. Zárate Hoyos. State University of New York at Cortland, U.S. Las mujeres Nahuas en el Alto Balsas de México: Administradoras y Generadoras de Remesas para el Desarrollo Human.

Good Eshelman, Catherine; Barrientos López Guadalupe, Nahuas del Alto Balsas. México. D. F. CDI –PNUD. Pueblos Indígenas del México Contemporáneo.

Ruiz Medina, María del Carmen, Los Derechos de las Mujeres http://72.14.253.104/search?q=cache:oJwIKwDkEIJ:www.viep.buap.mx/viep_files/RuizMedinaMariadelCarmen.doc+los+derechos+de+las+mujer&hl=es&ct=clnk&cd=9&gl=mx

Palacio Legislativo de San Lázaro a 29 marzo de 2016.

Diputada Lluvia Flores Sonduk (Rúbrica)

Que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Adriana Terrazas Porras, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, Adriana Terrazas Porras, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en 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, someto a consideración de esta Asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, mediante su programa de Educación sobre el Cambio Climático para el Desarrollo Sostenible, se ha propuesto dar a la educación un papel más céntrico y notorio como parte de la respuesta internacional al cambio climático.

Dicho programa tiene por objeto ayudar a que las personas entiendan las consecuencias del calentamiento del planeta y aumentar los conocimientos básicos sobre el clima entre los jóvenes. Esta labor se realiza mediante el fortalecimiento de las capacidades de los Estados Miembros con miras a impartir la educación relativa al cambio climático, el fomento de los métodos pedagógicos innovadores que permitan integrar dicha educación en el sistema escolar y la sensibilización acerca del cambio climático, así como la mejora de los programas de educación no formal mediante el uso de la prensa, las redes y las alianzas profesionales.

En sí, la educación ayuda a que todas las sociedades entiendan y aborden las consecuencias del calentamiento del planeta, les alienta a modificar sus actitudes y conductas, y les ayuda a adaptarse a las tendencias vinculadas al cambio climático.

Cabe mencionar que la UNESCO responde al cambio climático mediante la educación en el marco del Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible (DEDS), toda vez que a lo largo de la historia, el clima nunca había cambiado tan rápido como en los últimos 160 años. Los estudios reflejan que estos cambios no son naturales, sino causados por la acción humana. Los cambios en el clima se están dando por el consumo de combustibles fósiles como petróleo, carbón y gas natural. La quema de estos combustibles genera y libera a la atmósfera dióxido de carbono (CO₂) y otros gases de efecto

invernadero (GEI), lo cual provoca que la temperatura global de nuestro planeta vaya en aumento y se modifiquen los patrones climáticos, con daños severos al medio ambiente y a nosotros mismos.

Por su parte, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático ha buscado generar los mecanismos de acuerdos vinculantes (obligatorios) para atender el problema de cambio climático; sin embargo, después de varios años aún no hay avances significativos y el único instrumento existente es el Protocolo de Kioto.

Hacer frente al cambio climático implica múltiples ámbitos: desde acciones específicas a nivel local, pasando por cambios tecnológicos, investigación científica, adecuación de la legislación, aplicación de políticas públicas, hasta negociaciones de alto nivel en el contexto global.

El Cambio Climático es un cambio significativo y duradero de los patrones locales o globales del clima, las causas pueden ser naturales, como por ejemplo, variaciones en la energía que se recibe del Sol, erupciones volcánicas, circulación oceánica, procesos biológicos y otros, o puede ser causada por influencia antrópica (por las actividades humanas). Desde finales del siglo XIX se ha verificado un aumento de aproximadamente 0.8°C desde que se realizan mediciones confiables, dos tercios de este aumento desde 1980. Hay una certeza del 90% (actualizada a 95% en el 2013) de que la causa del calentamiento es el aumento de gases de efecto invernadero que resultan de las actividades humanas como la quema de combustibles fósiles y la deforestación.

El efecto invernadero es un fenómeno natural en el cuál la radiación de calor de la superficie de la Tierra, es absorbida por los gases de la atmósfera y es remitida en todas direcciones, lo que resulta en un aumento de la temperatura superficial. Los gases más eficientes en absorber el calor se llaman gases de efecto invernadero o gases de invernadero, entre ellos está el dióxido de carbono (CO₂) que es el que la humanidad en su consumo de recursos ha aumentado a niveles nunca vistos previamente y está causando el calentamiento global.

Por citar un ejemplo de lo que padecemos en las grandes urbes se encuentran las contingencias ambientales -mala condición del aire-, las cuales sin lugar a dudas son un fenómeno de cambio climático provocadas, entre otras causas, por el uso excesivo de los vehículos.

Esto nos permite comprender que el cambio climático global es la mayor amenaza que enfrenta la vida tal y como hoy la conocemos porque eleva la temperatura promedio del planeta; por pequeña que sea, la variación de temperatura afecta el ciclo del agua, altera la frecuencia de los fenómenos climatológicos normales y hace más catastróficos los desastres naturales; a su vez, esto daña comunidades, cultivos y ecosistemas rompiendo el equilibrio ecológico en el cual se sustenta la vida actual en la Tierra. Es decir, el cambio climático está afectando a todo el planeta, provocando cientos de miles de víctimas cada año e impactando diversas

actividades económicas. Se trata de un fenómeno tan complejo que sus causas e impactos están relacionadas con todos los ecosistemas y con diversos ámbitos de la actividad humana: los océanos y los ecosistemas marinos; los bosques y la rica biodiversidad que albergan; las formas en que producimos nuestros alimentos (agricultura y ganadería); el agua dulce; las formas de producir, distribuir y consumir la energía, por mencionar algunos.

Por su parte, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), organizó la XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático o 21ª Conferencia de las Partes, y la 11ª Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto (COP21/CMP11), que se celebró en París, Francia, desde el 30 de noviembre hasta el 11 de diciembre de 2015, alcanzó el objetivo de lograr por primera vez en la historia un acuerdo universal sobre los métodos para reducir el cambio climático en el Acuerdo de París, que fue aprobado por aclamación por casi todos los estados y que se convertirá en un instrumento jurídicamente vinculante, si por lo menos 55 países que representen el 55 por ciento de las emisiones globales de gases de efecto invernadero se adhieren a ella a través de la firma seguida de su ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

El objetivo general de la Convención es el reducir las emisiones de gases de efecto invernadero para limitar el aumento de la temperatura global a 2 °C (3.6 °F), pero particularmente se puede señalar que los compromisos actuales en el marco del segundo período de compromiso del Protocolo de Kyoto claramente no son suficientes para garantizar que la temperatura se mantendrá por debajo de 2 °C.

Por ende, el objetivo que persigue la presente iniciativa no es únicamente invitar a la reflexión sobre la situación y deterioro que las sociedades hemos estado generando lamentablemente a nuestro planeta, sino fundamentalmente tiene el espíritu de constituirse en un instrumento que impulse el cuidado del medio ambiente, elevando a rango constitucional la tarea de impartir contenidos educativos que aleccionen y sensibilicen a las próximas generaciones en nuestro país para contrarrestar el cambio climático y garantizar así la preservación de todas las especies y cualquier forma de vida, especialmente la existencia del ser humano.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, la suscrita somete a consideración de la honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos, el cuidado del medio ambiente y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

...

I. a IX. ...

Transitorio

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

Diputada Adriana Terrazas Porras (rúbrica)

Que reforma el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Carlos Sarabia Camacho, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado Carlos Sarabia Camacho, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento a lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracciones I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás relativos y aplicables, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo noventa y cuatro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Resulta innegable que nuestro país ha integrado su ideología basado en su propia realidad social y en los principios de su importante Revolución, en la Constitución de 1917 y sus reformas, y a las demás ideas introducidas al sistema político nacional. Dentro de la misma Constitución y como una continuación del pensamiento ideológico de la Constitución de 1857, se manifiesta un liberalismo, que ha sufrido todas las adaptaciones y contingencias de nuestro vivir social.

La observación de las comunidades humanas nos revela en todas ellas la presencia de un Orden Jurídico, inicialmente primitivo o rudimentario, hasta las modernas estructuras jurídicas apoyadas en la ciencia del derecho y las nuevas técnicas jurídicas. El Orden Jurídico se determina por una necesidad social, unida a los beneficios que implica la coordinación de las actividades humanas.

En una época de profunda transformación como la que atravesamos, la organización estatal debe disponer de la suficiente fuerza material y moral para hacer cumplir sus determinaciones. El mundo contempla cómo se han perfeccionado los órganos de coacción, como el ejército, la policía, y otras fuerzas similares.

Las grandes transformaciones jurídicas y políticas del mundo moderno y contemporáneo acuden a las ideas democráticas para sustentar el derecho y la política. Debemos reflexionar con serena intención que el derecho vigente no es sino la solución que una generación o varias, han dado a un problema social. La ley no es eterna y su contenido va cambiando estimulado por las grandes carencias sociales. En este sentido afirma Luis Recasens Siches: "Hay, ante todo, que implantar o conservar el Estado de derecho; y ordenarlo conforme al criterio formal de la justicia. El Estado de derecho significa que la regulación social es de este tipo: que se ha desterrado el arbitrio, los apetitos subjetivos, la casualidad, el capricho, la instancia del antojo individual del gobernante".

No podemos soslayar que el hombre al luchar por su libertad, en verdad, por lo que ha luchado es por el imperio del derecho y de la ley y el mantenimiento de un orden , es decir, el Estado sometido al Derecho. Un Estado no sometido al derecho es la arbitrariedad y la negación de la libertad. Es en las tiranías en las que se manifiesta plenamente la arbitrariedad.

Es, precisamente, en el Derecho Penal, del que arranca el proceso de garantías para limitar la acción arbitraria del Poder Público; por ello es indispensable ajustarnos al Estado de Derecho,¹ ya que este se caracteriza por el imperio de la Ley, el principio de la División de Poderes, el mantenimiento del régimen de legalidad de la administración y el reconocimiento a nivel nacional e internacional de los derechos fundamentales del hombre.

El Estado de derecho aparece como la culminación de una larga serie de arbitrariedades y abusos del poder público, eliminados o reducidos a través de las luchas sociales, que a su triunfo, van concretando en normas jurídicas un orden cada vez más creciente, basta alcanzar el principio de legalidad o sea la total subordinación del Estado al Orden Jurídico.

Por otra parte, nuestra Constitución establece la división de los poderes, sus funciones, sus limitaciones y establece los procedimientos efectivos, juicio de amparo , para que el ciudadano goce de las Garantías que la Constitución le otorga; así también consagra en el artículo 39, el principio fundamental del poder : “todo poder dimana del pueblo, y se instituye para beneficio de éste”. En el derecho público moderno el poder se refiere a la autoridad que tienen los órganos del Estado en quienes el pueblo deposita el ejercicio de su soberanía. Luego entonces, Autoridad es el poder que es aceptado, respetado, reconocido y legítimo. Un poder institucionalizado.

Soberanía es pues, la cualidad del poder, es decir, la cualidad de un orden normativo considerado como autoridad de la que emanan los diversos derechos y obligaciones; el poder que se deposita en los órganos y en sus titulares es un derecho expreso que corresponde al pueblo de nuestro Estado. La más pura teoría democrática, se encierra en el artículo 39 de nuestra Constitución: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. De ahí que la soberanía nacional en nuestro Estado democrático corresponde originalmente al pueblo que debe ser la única fuente de la cual emanan todos los poderes del Estado y cuyo fundamento se encuentra, precisamente, en la naturaleza social del hombre.

Ahora bien el concepto de legitimidad guarda una estrecha relación con el orden jurídico imperante en un país, y el nuestro no debe ser la excepción; por ello es menester considerar ilegítimo todo poder que menoscabe la libertad, destruya la dignidad del hombre o cultive nuevas y más refinadas formas de esclavitud. Dada su legitimidad, todo poder público se instituye para beneficio del pueblo, sin que

ningún grupo político social, pueda esgrimir un derecho mejor que el que originariamente le corresponde al pueblo; concretamente el poder tiene una misión y es la de realizar el bien público.

Cuando adquiramos plena conciencia del valor de los derechos humanos, los problemas del futuro podrán ser superados con una nueva mentalidad política, que parte de las ideas fundamentales de la unidad del género humano, del mantenimiento de un auténtico Estado de derecho que sólo se justifique por la realización del bien común y de la necesaria vinculación moral de todos los hombres.

En otro contexto, es necesario destacar, que nuestra Constitución mantiene el principio de la supremacía constitucional, es por ello que el principio relativo al control de la constitucionalidad de leyes y actos de autoridad, norma todas las relaciones jurídicas de nuestro orden institucional. Otro de los principios, que la misma Constitución reconoce, es el principio de legalidad, por el cual los órganos públicos circunscriben sus actos a los mandatos de la ley, la cual se apoya en la Constitución, pues ésta contiene la plena jurisdicción política y de ella emanan las esferas de competencia, grandes o pequeñas de los órganos del Estado; así toda Constitución, necesariamente, debe contener un conjunto de garantías, facultades o procedimientos para mantener la integridad de la Carta fundamental.

Debe puntualizarse que en derecho privado, el órgano es una entidad que expresa legalmente la voluntad de una persona jurídica. En derecho público, el órgano puede ser una persona, una institución, una unidad administrativa a quien se encomiendan aplicaciones parciales de la ley; así el órgano es una esfera de competencia, ahora bien al establecer las relaciones de órganos independientes entre sí, es necesario precisar los límites de cada uno para evitar interferencias entre sus respectivas esferas de acción; los órganos inmediatos característicos del Estado moderno son el ejecutivo, legislativo y judicial; históricamente se ha desarrollado una lucha entre estos poderes, pues siempre ha habido la tendencia de alguno de ellos a colocarse en lugar superior al de los demás, por ello lo conveniente al analizar los límites de la soberanía es que ésta se encuentre repartida en su ejercicio y que ningún órgano del Estado se coloque en situación de dominar a los demás ya que de esta forma se asegura el mejor ejercicio del poder, el mejor desarrollo de la soberanía.

Estoy convencido de que el poder público o autoridad es un factor necesario para que una sociedad alcance sus fines, principalmente la realización del bien público, finalidad misma del Estado que realiza a través de la administración pública; para realizar sus fines o propósitos, el Estado ejerce ciertas funciones, las esenciales son: la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional. El poder del Estado es uno aunque exista una diversidad de funciones. Cuando se habla de un poder en particular, como el legislativo, el ejecutivo o el judicial, con ello se quiere indicar cómo se manifiesta el poder del Estado para realizar sus fines.

La idea básica de Montesquieu al exponer su doctrina fue la de asegurar la libertad del hombre , por la diversificación de poderes y por la necesidad de evitar la concentración de estos poderes en uno solo: “Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se ve inducido a abusar de él y llega hasta donde encuentra límites. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder.”

Como se ha dicho con antelación, nuestra Constitución consagra el principio de la división de poderes y aunque durante largo tiempo la división de poderes no se realizó, por el continuo ejercicio de las facultades extraordinarias para legislar y la decisiva influencia del poder ejecutivo en la marcha de la Suprema Corte, la reforma del artículo 49 constitucional ha restablecido el viejo principio de la división de funciones; así la función legislativa es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política, asignando dicha tarea al Poder Legislativo. La función administrativa es designada por la doctrina y la legislación al Poder Ejecutivo federal ; el artículo 89 de la Constitución determina la competencia de este órgano. La función jurisdiccional desde el punto de vista formal, alude a la organización constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha función al Poder Judicial de la Federación, fundamentalmente para preservar al derecho. Y aquí es trascendental, destacar que la finalidad del acto jurisdiccional es declarar imparcialmente el derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de su competencia. Es una actividad de ejecución de la ley hecha por el Poder Judicial, pero que responde a motivos, efectos y fines diversos de los fines administrativos.

Partiendo de lo expuesto con anterioridad y con base en dichos razonamientos, es primordial observar que actualmente, los tribunales militares que menciona el artículo 13 Constitucional, no son jurisdiccionales ya que debido a una grave omisión del Honorable Congreso de la Unión, estos no se encuentran considerados como depositarios del Poder Judicial de la Federación y por lo tanto no puede dárseles el carácter de autoridades judiciales o jurisdiccionales y por consiguiente tampoco pueden ejercer funciones jurisdiccionales, puesto que en todo caso al depender de una Secretaría de Estado, y por ende del Poder Ejecutivo Federal, tienen el carácter de autoridades administrativas, las cuales, bajo ninguna circunstancia, pueden emitir actos jurisdiccionales de tipo Judicial, entendiendo esta tipificación para el caso en el que se vea a la Jurisdicción, como Potestad de Gobierno, en donde deben distinguirse tres potestades, a saber: Legislativa, Ejecutiva y Judicial; en virtud de esta distinción conceptual, en el derecho vigente al sujeto de potestad legislativa se le llama genéricamente legislador ; al sujeto de potestad judicial, juez, autoridad judicial o tribunal ; y al sujeto de la potestad ejecutiva, autoridad ejecutiva o autoridad ejecutiva competente y también autoridad , autoridad competente o autoridad administrativa; por ello el legislador no ejerce, en cuanto tal, potestad judicial o ejecutiva; la autoridad ejecutiva no ejerce potestad legislativa ni judicial; y el juez no ejerce potestad ejecutiva ni legislativa.

Por lo tanto, y desde esta óptica, para que exista en un auténtico Estado de Derecho, la autonomía judicial, la independencia y legalidad de los tribunales militares amén de cumplir, cabalmente, con la misión del ejercicio del poder, la cual es la de realizar el bien público; debe atenderse con total puntualidad, lo que estipula la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a la división de poderes . Es decir para que subsista tal Soberanía Nacional, debe constreñirse de manera cabal y subordinada, al principio que establece el segundo párrafo del artículo 49 Constitucional, es decir y cito: “No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo...”

Pero más aún, no puede hablarse de la naturaleza jurídica autónoma, de la mal llamada jurisdicción militar (puesto que la jurisdicción es potestad exclusiva del Poder Judicial), debido a que al aseverarlo se atenta contra la propia letra de la constitución federal, ya que los tribunales militares, en la actualidad, no se encuentran reconocidos como depositarios del poder judicial de la federación, lo cual de por si es una situación grave, que atenta contra la propia Constitución Federal, y por lo tanto carecen de dicha jurisdicción o potestad judicial y por ende no puede manifestarse algún tipo de autonomía jurídica o la emisión de actos jurisdiccionales sin que sean considerados ilegales e inclusive inconstitucionales, puesto que en todo caso y al intentar sostenerlo, se atenta contra el principio de la División de Poderes, ya mencionado; por tanto es imperante darse cuenta de que hoy por hoy, los tribunales militares, carecen de esta potestad judicial y atendiendo a las reformas constitucionales en materia penal, se puede dilucidar, que de seguir con este vicio, tan profunda y tristemente arraigado en la historia de México, en cuanto al mal interpretado y mal descrito Fuero de Guerra; se violentan directamente las garantías que la propia Constitución establece, para salvaguardar los derechos fundamentales de todos los mexicanos, dado que de una correcta interpretación y aplicación del artículo 13 constitucional, se aprecia que éste en ninguna de sus partes, ni siquiera en grado de insinuación, establece excepción alguna a la mencionada División de Poderes, para que se reúna en un individuo o en una corporación a los Poderes Ejecutivo y Judicial; en efecto, al hablar de la Garantía de Igualdad, nos podemos remitir a lo estipulado en los artículos 1o., 2, 4, 12 y 13 Constitucionales, pero baste mencionar solamente al último citado; ya que éste artículo consagra garantías de igualdad, que a la vez lo son de seguridad jurídica y por lo tanto de libertad ; efectivamente, el artículo 13 constitucional establece: a) que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales, b) ninguna persona o corporación puede tener fuero y c) ninguna persona puede gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos. En cuanto a las leyes privativas, el propio criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las distingue de las Leyes especiales, debido a que atentan contra el principio de igualdad jurídica al no cumplir con las características de generalidad, abstracción y permanencia; pero más aún se distingue el principio de igualdad ya que la teleología de tal norma es la de consagrar la plena igualdad ante la ley y específicamente a un aspecto: el de la jurisdicción. Para dar mayor claridad a lo ya expuesto a continuación transcribo el siguiente criterio jurisprudencial:

Jurisprudencia y Tesis Aisladas - 5a Época

Leyes privativas. Para interpretar el espíritu del artículo 13 constitucional, que previene que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, debe atenderse a que la facultad de juzgar, en materia civil, se refiere al derecho de la persona, y en materia penal, al derecho de la sociedad; y al establecer la constitución, la garantía enunciada, se refiere tanto a la materia civil como a la penal. De entenderse que el artículo 13 de la constitución, solo se refiere a materias penales, se llegaría al error de que el Poder Legislativo invadiera las facultades constitucionales del judicial, puesto que el artículo 21 de la carta federal, manda que la imposición de las penas es propia y exclusiva de las autoridades judiciales; y la circunstancia de que una ley, que debe dimanar, como todas las leyes, del Poder Legislativo, impusiera penas, constituiría, a no dudarlo, esa invasión, que resultaría contraria a lo dispuesto por el artículo 13, que, dada su colocación entre los textos constitucionales, indudablemente entraña una prohibición de carácter general, de expedir leyes privativas y de que las autoridades judiciales las puedan aplicar. Además, el artículo 12 constitucional se refiere a la igualdad natural de los hombres, y el 13 a la igualdad ante la ley, que existe tanto en materia civil como en materia penal, y nuestros códigos civiles comienzan, en general, consignando este principio, que dimana del tan repetido artículo 13: “la ley civil es igual para todos”, añadiendo después: “ninguna persona o corporación puede gozar de fueros”, y fuero, según el diccionario, significa: “privilegio, exención concedida a alguna provincia, sociedad o persona”. El artículo 13 garantiza la igualdad ante la ley; no se refiere, en manera alguna, a las garantías relativas a la seguridad personal, a las que deben tener los individuos sujetos a proceso, porque esas garantías están expresamente señaladas en los artículos subsecuentes de la Constitución. Las funciones jurídicas del estado son de tres órdenes: legislativa, administrativa y jurisdiccional; mediante la primera, formula el derecho objetivo, o indica la forma como ha de realizarse; mediante la segunda, crea una situación de derecho subjetivo o condiciona, por un acto individual, el nacimiento de una condición legal; mediante la tercera, hace constar la existencia y la extensión de una regla de derecho, o de una situación de hecho, en caso de violación o contienda, y dispone las medidas necesarias para asegurar el respeto debido a su decisión. La primera función, se lleva a cabo por el poder legislativo, que establece reglas u organiza situaciones destinadas a asegurar el cumplimiento de una regla de derecho; pero en el sentido material, solo es ley la que tiene el carácter general y tiende a la realización del derecho; además, la ley debe tener otros dos caracteres esenciales: los de fijeza y de abstracción; significando, este último, que debe tener en cuenta únicamente su calidad social, su objeto de realización de derecho, con exclusión completa del individuo o persona, sujeto de ese derecho, que aun cuando es el fin de la ley, no debe considerarse de una manera particular, dentro de la misma, y seguramente a los caracteres de generalidad y abstracción, son a los que se refiere al artículo 13 constitucional, al decir que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales y al prohibir los fueros, privilegios o exenciones; derecho individual correlativo de la prohibición para el estado, de expedir leyes materiales,

en la acepción que se le ha dado, de que no reúnan los requisitos de generalidad y abstracción.

Id., id. El estado tiene una dualidad fundamental: como autoridad y como persona; como autoridad, ejercita los derechos netamente fiscales; como persona, los de carácter patrimonial. Como persona, es igual a todas las personas físicas o morales de carácter civil y goza de los mismos derechos y obligaciones que ellas, y la ley singulariza al estado, persona moral de derecho civil lo mismo que cualquiera persona física, que hace nacer privilegios en su favor, es una ley privativa, que no tiene los caracteres de general y abstracta, que debe tener toda ley, para garantizar la igualdad a que se refiere el artículo 13 de la Constitución, y el aplicarla, se traduce en pérdida de derechos para la parte en cuya contra se hace valer. Amparo civil en revisión. Chirinos Vda. de Guzmán Adela. 25 de mayo de 1929. Unanimidad de 5 votos. Semanario Judicial de la Federación, quinta época, tomo XXVI, p. 802.

Por estas, sobradas razones y motivos, es indispensable, evitar que los llamados Órganos del Fuero de Guerra permanezcan bajo la jurisdicción y única autoridad del Presidente de la República y en específico de un Secretario de Estado como lo es el de la Defensa Nacional, ya que si bien, históricamente se había venido sosteniendo que los militares, solamente pueden ser juzgados por sus pares, dicha apreciación es violatoria del mencionado principio de división de poderes, así como contrario a los propios artículos 17 y 21 constitucionales, en cuanto al Principio que establece que nadie puede hacerse justicia por su propia mano, así como que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la Autoridad Judicial por lo que en un verdadero ejercicio Democrático y de evolución jurisdiccional, en cuanto a la procuración, impartición y administración de la justicia militar y atendiendo los avances democráticos en la materia en el hemisferio, no puede pasar desapercibido para este momento histórico de replanteamiento de las leyes relacionadas con el fuero de justicia militar, que respalda el artículo 13 Constitucional lo ya resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, inclusive en contra del Estado Colombiano, a efecto de que éste adecuara su Código de Justicia Militar a los Tratados Internacionales, de los que dicho Estado es parte, para atender los principios de autonomía e independencia, con los que deben de contar los Tribunales para juzgar en materia penal a cualquier acusado de delito.

Luego entonces, nos encontramos, en un momento crucial de evolución histórica, en la procuración, impartición y administración de la justicia militar conforme al nuevo Sistema Penal Acusatorio dado que, la citada y mal llamada jurisdicción militar, solamente subsiste en materia penal; mas sin embargo ésta no debe estar administrada por una autoridad administrativa como lo es la Secretaria de la Defensa Nacional o el propio Poder Ejecutivo y contrario a ello, la tildada jurisdicción militar debe encontrarse bajo la administración de tribunales especializados en dicha materia, pero administrados por el Poder Judicial de la Federación, para lo cual inclusive deberá adicionarse el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual deberá

agregarse a dichos tribunales de justicia militar como parte del Poder Judicial de la Federación como en su momento fue agregado el Tribunal Electoral, con independencia de que los titulares de dichos Tribunales Militares sean de extracción militar constituidos por Licenciados en Derecho, con experiencia jurisdiccional, los cuales si pertenecen al servicio activo, deberán contar con la Licencia Correspondiente, para separarse del mismo y actuar con total libertad, imparcialidad e independencia; atento al principio de legalidad, tal adición lleva por finalidad, que los Tribunales Militares, tengan el carácter de depositarios del Poder Judicial de la Federación.

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

Decreto por el que se adiciona el artículo noventa y cuatro Constitucional.

Artículo Único. Se adiciona el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que quede como sigue:

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Militares , en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Transitorios

Único. Se deja en reserva la reforma, modificación, derogación y abrogación de las leyes secundarias que pudiesen resultar afectadas al momento de la publicación del presente decreto.

Notas

1 La concepción actual del Estado de derecho ha sido precisada en estos términos por la Comisión Internacional de Juristas de La Haya en dos campos o aspectos: 1. El Estado de derecho dimana de los derechos del hombre, según se han desenvuelto históricamente en la lucha eterna del hombre en busca de libertad. 2. Los medios de hacer efectivo el respeto a estos derechos son: independencia del poder judicial , responsabilidad de la administración por sus propios actos, derecho del ciudadano a elegir abogado y sistema policial controlado por la ley. (Francisco López Nieto. El procedimiento administrativo . Ed. Bosch Barcelona, 1960, pág. 13)

2 Montesquieu deduce conclusiones más generales y precisas del Estado que observa y elabora una doctrina orientada a la libertad política más amplia que tiene por finalidad mantener la seguridad de los ciudadanos, bajo el reconocimiento de este principio: “todo gobierno puede ser libre si observa la división de poderes , de modo que ninguno de ellos pueda predominar sobre los demás.”

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4496-V, martes 29 de marzo de 2016

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión el 29 de marzo de 2016.

Diputado Carlos Sarabia Camacho (rúbrica)

Que reforma el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ángel García Yañez, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

El suscrito, Ángel García Yañez, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXII Legislatura, en ejercicio de la facultad que confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, 77, 78 y 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona diversos párrafos del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

El desarrollo sustentable supone un modelo de desarrollo que permita a la sociedad, para la cual se diseña y en la cual se implementa, la posibilidad de crecer económicamente mediante el aprovechamiento eficiente y racional de sus recursos naturales y beneficiando equitativamente a toda la población.

Este modelo de desarrollo, al integrar simultáneamente el aspecto social, ambiental y económico de una determinada colectividad, permite un crecimiento sostenido y equilibrado que suple las necesidades de la generación actual, sin poner en riesgo la posibilidad de las generaciones futuras de suplir las suyas.

La Constitución mexicana, en su artículo 25, obliga al Estado a llevar una rectoría del desarrollo nacional que sea integral y sustentable; sin embargo, no especifica la obligación para los diferentes órdenes de gobierno de observar dicho principio de sustentabilidad en sus respectivos planes de desarrollo, lo cual sí hace para el principio de estabilidad financiera pública.

Aunque el texto constitucional establece la obligación del Estado para planear, coordinar y orientar la actividad económica de tal manera que logre que el desarrollo nacional sea integral y sustentable; en la práctica, este ejercicio no se ha realizado y esta omisión se refleja en un saldo negativo para México en términos de sustentabilidad.

Efectivamente, en el caso particular de México, el esfuerzo por implementar un modelo de desarrollo sustentable adecuado a su contexto nacional se ha traducido sobre todo en la implementación de bases legales, instituciones y líneas de políticas públicas enfocadas únicamente en el aspecto ambiental; sin integrar la dimensión económica y social.

Hasta la fecha, en México, tanto la política ambiental, económica y social se han llevado por cuerdas separadas, sin que las autoridades administrativas realicen un ejercicio de integración de estos tres aspectos lo cual se comprueba al constatar los resultados deficitarios que nuestro país presenta en sustentabilidad.

Para ilustrar lo anterior, a continuación expondremos datos y estadísticas que reportan que la situación actual del desarrollo nacional se encuentra lejos de ser integral y sustentable, tal y como lo mandata el artículo 25 constitucional.

Así, según datos obtenidos del Informe de la Situación del Medio Ambiente en México –Edición 2012 (Semarnat 2012)¹, la protección del medio ambiente y los recursos ambientales en México deja aún mucho que desear. Así por ejemplo, según este informe, la Carta de Uso de Suelo y Vegetación Serie IV (INEGI 2011) indica que hoy en día en México tan sólo 36 por ciento de las selvas y 62 por ciento de los bosques son primarios.

Según este mismo informe, se estima que anualmente en el país, durante el periodo de 2003-2006, las emisiones promedio nacionales de bióxido de carbono asociadas al cambio de uso del suelo forestal ascendieron a 7 189 gigagramos (Gg) de bióxido de carbono; lo cual significa, según este informe, que alrededor de 10.3 por ciento de las emisiones totales de bióxido de carbono (CO₂) en México, fueron causadas por cambio de uso del suelo. Así pues, podemos observar que la pérdida de ecosistemas primarios por cambio de uso de suelo y la alteración de la calidad del aire asociada al cambio de uso de suelo, es un claro ejemplo de la degradación ambiental en México debido a acciones humanas.

Con base en este informe, otros datos relevantes sobre la degradación ambiental debido a causas antropogénicas indican que durante el periodo 2005-2010 (lo cual corresponde a la estimación más reciente de la Comisión Nacional Forestal, Conafor, reportada a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO) alrededor de 155 mil hectáreas fueron deforestadas anualmente.

Asimismo, según el informe de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), con base en datos reportados por el Inventario Nacional de Emisiones de México, en 2005 se emitieron alrededor de 71.2 millones de toneladas de contaminantes, de los cuales 22 por ciento fueron emitidos por fuentes naturales y 78 por ciento por fuentes antropogénicas. Según conclusiones de este informe, la mayor parte de las emisiones antropogénicas fueron generadas por los vehículos automotores (fuentes móviles carreteras; 78.3 por ciento del total).

En cuanto al tema del agua, según el informe de la Semarnat, la disponibilidad hídrica en México se ha reducido de manera importante, ya que mientras en 1950 ésta era de 17 mil 742 metros cúbicos por año, en el año 2010 se reportó que la disponibilidad por habitante fue de 4 mil 90 metros cúbicos anuales, un volumen que de acuerdo al World Resources Institute (WRI) es considerado como una

disponibilidad hídrica baja; teniendo en cuenta que según el Indicador de Falkenmark, una disponibilidad inferior a mil 700 metros cúbicos por habitante por año se considera como una situación de estrés hídrico.

Del mismo modo, este informe de la Semarnat, revela que los esfuerzos de reciclaje en México son aún muy bajos, ya que de acuerdo con las cifras obtenidas en los sitios de disposición final, en 2011 se recicló tan sólo 4.8 por ciento del volumen de los residuos sólidos urbanos (RSU) generados. La disposición final de los residuos en el país se realiza básicamente en rellenos sanitarios y otros sitios de disposición. En 2012, se estimó que 67 por ciento del volumen generado de RSU en el país se dispuso en rellenos sanitarios².

Estos datos sobre la situación ambiental en México revelan que, a pesar de la cantidad de leyes, instituciones y programas ambientales que se han implementado en el país desde los setenta, no se ha conseguido colocarlo como un país con una sólida protección de su medio ambiente y de sus recursos naturales; paradigma que urge cambiar dado que México, al ser un país megadiverso en cuanto a ecosistemas, es aún más vulnerable a la degradación de los mismos.

El panorama económico y social en México tampoco presenta un saldo positivo. Según las estimaciones más recientes realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), a nivel nacional, entre 2012 y 2014, la pobreza alimentaria pasó del orden de 23.3 por ciento a 23.4 por ciento de la población del país; es decir, de 27.4 a 28.0 millones de personas³.

Esto da cuenta de que la pobreza alimentaria en México no se ha combatido correctamente, ya que ha aumentado desde 2012 en lugar de disminuir. Así, mientras hoy la carencia por acceso a la alimentación afecta a 23.4 por ciento de la población, en 2012 ésta representaba 18.8 por ciento de la población nacional⁴.

Esto significa que para 2014 en México habían alrededor de 28.0 millones de personas⁵ que aun utilizando todos los ingresos corrientes de los que disponen para la obtención de una canasta básica de alimento, no podían cubrir el costo total de esta canasta.

Con base en estas mismas estimaciones, la pobreza de capacidades en México pasó de 26.6 por ciento en 2010, a 28.0 por ciento en 2012. Esto significa que para 2012 en México había alrededor de 32.9 millones de personas que no contaban con los ingresos suficientes para cubrir el costo de una canasta básica de alimentos, ni para cubrir los gastos necesarios en educación y salud.

Finalmente, según el Coneval, entre 2010 y 2012 en México, la pobreza de patrimonio pasó de 51.1 por ciento a 52.3 por ciento, lo cual significa que para el año 2012 en México habían alrededor de 61.4 millones de personas que no contaban con los ingresos suficientes para cubrir el costo de una canasta básica

de alimentos, ni para cubrir los gastos necesarios en salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte.

A partir de 2014, en el caso de la medición de pobreza, con la finalidad de valorar la suficiencia del ingreso de la población, el Coneval construyó la Línea de Bienestar Económico y la de Bienestar Mínimo.

La primera es el valor de referencia que permite conocer si el ingreso de una familia cubre sus necesidades alimentarias y no alimentarias (gastos en salud, vestido, vivienda, transporte y educación), mientras que la segunda ayuda a identificar en la población que, aun si hiciera uso de todo su ingreso, no podría adquirir una canasta básica de alimentos.

En 2008, las personas con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Económico representaban 49 por ciento de la población total, mientras que en 2010 y 2012 fueron 52 y 51.6, respectivamente.

Con relación a las personas con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo, el porcentaje aumentó entre 2008 y 2012. En 2008, representaban 16.8 por ciento (18.7 millones de personas) y en 2012, 20 por ciento (23.5 millones de personas).

En 2012 seis de cada diez personas que habitaban en zonas rurales no contaban con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que se requieren para satisfacer sus necesidades (canasta no alimentaria) y tres de cada diez no contaban con ingresos suficientes para adquirir la canasta alimentaria. En el mismo año, la población con ingresos inferiores al valor de la canasta alimentaria que habitaba en zonas urbanas aumentó 4.3 puntos porcentuales respecto a 2008.

En 2014, la población del país con ingreso inferior a la línea de bienestar era del orden de 53.2 por ciento, lo cual representaba 63.8 millones de personas en todo el país.

Esta situación de carencia de ingresos corrientes per cápita que trastoca fuertemente al país, se debe no solamente a una disminución de la actividad económica, la cual se ha hecho latente desde la crisis mundial financiera de 2009; sino también a la incapacidad del Estado para generar fuentes de trabajo bien remuneradas y en la línea de la formalidad.

Asociadas a esta situación de pobreza, existen muchas carencias sociales en el país. Según las estimaciones más recientes del Coneval, en México, 22.4 millones de personas sufren de rezago educativo; 21.8 millones de personas carecen de acceso a los servicios de salud; 14.8 millones de personas padecen de carencia en calidad y espacios de la vivienda; 70.1 millones de personas carecen de acceso a la seguridad social; 25.4 millones de personas carecen de acceso a los servicios básicos en la vivienda, es decir, carece de agua entubada, de servicio de electricidad y de servicio de drenaje.

Con base en el censo de población y vivienda 2010, el Coneval estimó que 46.2 por ciento de la población total en México se encuentra en pobreza multidimensional⁹, lo cual equivale a 52.0 millones de personas¹⁰. De esta cifra, 35.8 por ciento corresponde a la población que se encuentra en situación de pobreza moderada y 10.4 por ciento restante corresponde a la población que se encuentra en situación de pobreza extrema. Sin embargo, los datos sobre pobreza dimensional han sido superados por las estimaciones más recientes del Coneval, las cuales establecen que para 2014 la pobreza multidimensional aumentó en comparación con los datos de 2010, afectando a 55.3 millones de personas¹¹.

Es importante señalar que estos indicadores de pobreza no son homogéneos en todo el territorio nacional. Así por ejemplo, mientras que el porcentaje a nivel nacional de la población con carencia de acceso al agua entubada es de 11.6 por ciento, la región de México más afectada por esta carencia es el estado de Guerrero con un porcentaje de 37.4 por ciento de su población, lo cual corresponde a más del triple del porcentaje nacional; mientras que el estado con la menor carencia de acceso al agua entubada, Aguascalientes, presenta un porcentaje del orden de 2.2 por ciento¹².

De igual modo, según las Estadísticas a propósito del día mundial de la justicia social del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), con base en datos del censo de 2010¹³, cuando la cifra nacional de población que se encuentra en situación de pobreza multidimensional se analiza desde la dialéctica de pueblos indígenas y no indígenas, resulta que ocho de cada diez personas hablantes de lengua indígena es pobre dimensional; es decir, desde otra perspectiva, según análisis del Inegi, 5.4 millones de hablantes de lengua indígena se encuentra en situación de pobreza, lo cual equivale a 79.3 por ciento de este grupo de población.

Entonces, es importante resaltar que México además de presentar resultados deficitarios en materia de protección al ambiente y en crecimiento económico, también presenta grandes desigualdades sociales.

Ahora bien, para subsanar estas carencias será necesario que México enderece su camino mediante la adopción de un modelo de desarrollo con un enfoque integral entre el aspecto monetario, ecológico y social.

Para esto será necesario que el Estado lleve a cabo políticas públicas articuladas que no solamente promuevan una economía sólida y competitiva, tal y como lo establece el artículo 25 en su primer párrafo; sino que también sea respetuosa del medio ambiente y que garantice una distribución equitativa de la misma, con el fin de asegurar una mejoría de las condiciones de vida de los grupos vulnerables del país, lo cual conllevaría a un nivel adecuado de bienestar para toda la colectividad. Esto es el objetivo último del artículo 25 constitucional: un desarrollo nacional integral y sustentable.

Argumentación

Como se constató en la sección anterior, con base en estadísticas y otros datos, México presenta cifras negativas en cuanto a la protección del medio ambiente, crecimiento económico y bienestar social.

A pesar de que la Carta Magna establece en su artículo 25 que el desarrollo nacional debe ser integral y sustentable, la realidad es que hasta la fecha, en México, tanto la política ambiental, económica y social se han llevado por cuerdas separadas.

Esta falta de integración entre las dimensiones mínimas que debe incluir un modelo de desarrollo para alcanzar la sustentabilidad, se refleja en una realidad en la cual México tiene un gran déficit en cuanto a la protección, conservación y preservación de sus recursos naturales; una economía estancada y sin solidez; así como grandes desigualdades sociales.

Para subsanar estas carencias será necesario que México enderece su camino mediante la adopción, en la práctica, de un modelo de desarrollo con un enfoque integral entre el aspecto monetario, ecológico y social a nivel nacional.

Para lograr este cometido cada uno de los tres órdenes de gobierno en el país tendrán que articular sus acciones de política pública, integrando simultáneamente aspectos cuantitativos y cualitativos, de tal modo que se logre una transición equitativa hacia un crecimiento económico respetuoso de nuestro capital natural y del entorno social en el cual se desarrolla.

A partir de una simple lectura del artículo 25 constitucional podemos observar que este numeral menciona el principio de sustentabilidad como objetivo del desarrollo nacional, pero no lo define, lo cual deja a la deriva su implementación por parte de las autoridades administrativas.

Dicho numeral a la letra dice:

“Artículo 25 . Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación. [...].”

De lo anterior constatamos que en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el constituyente asignó al Estado una de sus funciones más importantes: la rectoría económica del Estado.

En efecto, en este numeral se responsabiliza al Estado de organizar y conducir el desarrollo nacional con el objetivo de garantizar que éste sea integral y sustentable. El concepto de rectoría equivale a la función misma de gobernar. Sin embargo, debe quedar claro que este concepto se usa en el texto constitucional como sinónimo de conducción [económica] 14.

El artículo 25 establece las diversas actividades que debe realizar el Estado como rector económico y del desarrollo 15. Según el párrafo tercero del mencionado precepto, estas actividades consisten en planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional y llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución¹⁶ .

Entonces, el artículo 25 constitucional determina que el Estado mexicano tiene la rectoría de la economía nacional, a través de la cual tiene la responsabilidad de organizar y conducir el desarrollo nacional 17 , el cual debe ser integral y sustentable. De lo anterior se desprende que la rectoría del desarrollo nacional es la función; y que la integralidad y la sustentabilidad son el objetivo que el Estado debe lograr a partir de su rectoría económica.

Por otra parte, el precepto analizado hace referencia explícita a los aspectos económico y social de la sustentabilidad, pero omite el aspecto ambiental, lo cual deja el concepto de la sustentabilidad incompleto y, por ende, establece un modelo de desarrollo que no es integral.

En efecto, el artículo 25 constitucional menciona que la rectoría del desarrollo nacional, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, [debe permitir] el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege [la] Constitución 18. Estas líneas del artículo analizado vinculan la dimensión económica y social del principio de sustentabilidad, ya que interconecta el crecimiento económico y el bienestar social.

Desafortunadamente, en dicho párrafo central, no se hace mención alguna de la dimensión ambiental del principio de desarrollo humano sustentable.

Además, el artículo en comento define lo que debe entenderse por “competitividad”, mas no define la sustentabilidad, a pesar de que la establece como el objetivo final del desarrollo nacional, como la característica imperante que debe mostrar el desarrollo en nuestro país.

Entonces, es evidente que el artículo 25 constitucional tal cual se encuentra redactado en la actualidad, no define el principio de sustentabilidad y cuando lo menciona omite vincular el aspecto ambiental del mismo.

Por ende, podemos confirmar que la perspectiva de “Desarrollo nacional sustentable e integral” establecida por el constituyente en el artículo 25 constitucional, como encomienda del Estado mexicano, es incompleta y fragmentada.

Ahora bien, el mecanismo que la Carta Magna establece para que el Estado mexicano cumpla con su función de rectoría del desarrollo nacional se encuentra instaurado en el artículo 26 constitucional¹⁹, el cual a la letra dice: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional...”²⁰.

Entonces los artículos 25 y 26 constitucional se encuentran vinculados en el sentido de que la “rectoría económica del Estado” (primer párrafo del artículo 25 constitucional) es una de las funciones más importantes que la ley suprema le asigna al Estado, con el objetivo de que el Estado alcance el “desarrollo nacional integral y sustentable” (primer párrafo del artículo 25 constitucional), a través del instrumento “planeación democrática” (tercer párrafo del artículo 25 constitucional y apartado A del artículo 26 constitucional).

Esta interpretación sistémica de rectoría económica del estado, desarrollo nacional y planeación democrática se ha explicitado y consagrado en el párrafo segundo del artículo 25 constitucional pero sólo para el caso del principio de “estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero” y no así para el principio de “sustentabilidad”, el cual es central ya que se trata del objetivo final del desarrollo nacional.

Efectivamente, el segundo párrafo del artículo 25 constitucional a la letra menciona: “El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.”²¹

Este segundo párrafo, que vincula explícita y específicamente el principio de estabilidad de las finanzas públicas en el sistema de planeación democrática del desarrollo, al referir su observación en los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo, fue adicionado al artículo 25 constitucional en mayo de 2015.

Debido a una reforma en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y de los municipios, se asoció de forma expresa el principio de estabilidad financiera con la planeación democrática, instrumento de la rectoría económica del Estado para alcanzar el desarrollo integral y sustentable. Una vez más, el artículo 25 constitucional enfatiza explícitamente el aspecto económico de la sustentabilidad, pero omite el aspecto ambiental.

Dados los resultados negativos que nuestro país presenta en términos de sustentabilidad, tal y como se demostró anteriormente, en el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza consideramos urgente y necesario reformar el artículo 25 constitucional de tal manera que se establezca una definición concreta de lo que debe de entenderse por el principio de sustentabilidad, el cual es el objetivo primordial del desarrollo nacional, y que se vincule de manera explícita y específica dicho principio de sustentabilidad con el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.

La falta de sustentabilidad en el contexto nacional se debe a una profunda desarticulación entre los aspectos económicos, ambientales y sociales tanto en leyes como en políticas públicas, tal y como lo hemos podido observar en el mismo texto constitucional.

Además, esta falta de sustentabilidad en el desarrollo nacional se manifiesta en los tres órdenes de gobierno.

Ahora bien, para que se pueda diseñar e implementar una estrategia nacional de desarrollo sustentable que sea integral y transversal, aplicable tanto horizontal como verticalmente, es antes necesario contar con los mecanismos legales que permitan establecerla y garantizar su aplicación.

Para lograr eso, es necesario que el Congreso de la Unión elabore un marco jurídico-legal que no segregue lo ambiental de lo económico ni de lo social, empezando desde la norma central: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En razón de lo anterior, el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza presenta esta iniciativa con el fin de definir el principio de sustentabilidad y de incorporarlo en el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, al referir su observación obligatoria por parte de la federación, las entidades federativas y los municipios en sus respectivos planes de desarrollo. Esto con el objetivo de sentar el fundamento legal que permitirá sentar las bases de un modelo de desarrollo sustentable en el país, creando un contexto que propicie la innovación y la renovación de las prácticas en la administración pública.

En Nueva Alianza creemos firmemente que para lograr un modelo de desarrollo sustentable en nuestro país es necesario responsabilizar a la administración pública a ejercer su gestión inscribiéndose en la búsqueda de la sustentabilidad, mediante el establecimiento de preceptos constitucionales obligatorios de

planificación que incluyan el de desarrollo sustentable como eje central del mismo, en todos los niveles de nuestra república federal; tal y como se hizo para el principio de estabilidad financiera pública.

Esto obligará a los actores de los diferentes órdenes de gobierno y de todas las esferas sectoriales a tener una visión clara de la orientación que tomará su gestión para lograr el viraje necesario hacia la sustentabilidad, mediante el obligatorio establecimiento por ellos mismos de los objetivos y acciones precisas que planean realizar para tal cometido.

Así pues, esta iniciativa establece legalmente la piedra angular para vincular, a todos los niveles de la rectoría económica nacional, la sustentabilidad como eje principal de la planeación democrática, en aras de lograr un desarrollo nacional sustentable.

En el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza creemos firmemente que una iniciativa de tal naturaleza se traducirá en el establecimiento, en todos los órdenes de gobierno, de un modelo de largo plazo que permita simultáneamente desarrollar una economía competitiva y equitativa, mediante un racional aprovechamiento y protección de sus recursos naturales; de tal manera que se resuelva el problema de la pobreza, se alcance un desarrollo social equitativo, se evite una crisis ambiental y se garantice el derecho de las generaciones futuras de lograr lo mismo.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de diputado integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía la iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversos párrafos del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo primero y segundo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se adiciona un nuevo párrafo segundo, tercero y cuarto del mismo artículo, recorriéndose los subsecuentes, para quedar como sigue:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El desarrollo humano sustentable se entenderá como el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales de la nación, de tal manera que se satisfagan de manera durable las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias.

El Estado velará que las actividades económicas dentro del territorio nacional se realicen con pleno respeto del medio ambiente y del entorno social donde; garantizando una integración simultánea de la protección del medio ambiente, el respeto de los derechos humanos y el crecimiento económico.

La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio, así como el principio de desarrollo humano sustentable.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Transitorios

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

Segundo. Dentro del plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, las legislaturas de las entidades federativas realizarán las reformas necesarias para armonizar su legislación con este decreto.

Notas

1 Semarnat. (2012). "Informe de la Situación del Medio Ambiente en México - Edición 2012", Disponible en: http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_12/00_intros/pdf.html

2 Semarnat. (2015). "El Medio Ambiente en México- 2013-2014". Disponible en: http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_resumen14/07_residuos/7_1_2.html

3 Coneval. (2014). "Coneval informa de los resultados de la medición de pobreza 2014". Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf

4 Coneval. (2013). "Coneval informa de los resultados de la medición de pobreza 2012". Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza_2012/COMUNICADO_PRENSA_003_MEDICION_2012.pdf

5 Coneval. (2014). "Coneval informa de los resultados de la medición de pobreza 2014". Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf

6 Coneval. (2014). "Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014". Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf

7 Coneval. (2014). "Medición de la Pobreza en México 2014". Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/PublishingImages/Pobreza_2014.jpg

8 Ibídem.

9 Coneval. (2011). "Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2008-2010". http://www.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/Medicion_pobreza_2010.pdf

10 Inegi. (2013). "Estadísticas a propósito del día mundial de la justicia social". Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/justicia0.pdf>

11 Coneval. (2014). "Medición de la Pobreza en México 2014". Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/PublishingImages/Pobreza_2014.jpg

12 Coneval. Carencia en el acceso a los servicios básicos en la vivienda. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Acceso-a-servicios-basicos-vivienda.aspx>

13 Inegi. (2013). "Estadísticas a propósito del día mundial de la justicia social". Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/justicia0.pdf>

14 Reyes Tépatch, M. (2005). "La rectoría económica del Estado y la planeación del desarrollo nacional". Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SIA-DEC-ICS-07-05.pdf>

15 *Ibidem*.

16 Párrafo tercero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

17 Reyes Tépatch, M. (2005). "La rectoría económica del Estado y la planeación del desarrollo nacional". Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SIA-DEC-ICS-07-05.pdf>

18 Primer párrafo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

19 Reyes Tépatch, M. (2005). "La rectoría económica del Estado y la planeación del desarrollo nacional". Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SIA-DEC-ICS-07-05.pdf>

20 Apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4497-II, miércoles 30 de marzo de 2016

21 Segundo párrafo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de marzo de 2016.

Diputado Ángel García Yáñez (rúbrica)

Que reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Lorena Corona Valdés, del Grupo Parlamentario del PVEM

Quien suscribe, Lorena Corona Valdés, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, somete a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto, que adiciona un inciso j) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

El libre funcionamiento de los mercados es la mejor forma de asignar bienes y servicios y asegurar que estos sean producidos eficientemente y al menor costo, ofreciendo al consumidor final un bien de calidad.

La libre competencia constituye un estímulo para las empresas de bienes y servicios, ya que permite que estas mejoren su oferta y obtengan resultados clave para la innovación, progreso tecnológico y la búsqueda de medios mucho más eficientes de producción, distribución y comercialización.

En México, la competencia económica es un bien tutelado por el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con una interpretación de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹ los principios previstos por el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encaminan a evitar la existencia, entre otras cosas, de monopolios, entendidos como todo acto que evite o sea tendente a evitar la libre competencia en la producción, industria o comercio y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas, con perjuicio del público en general o de una clase social determinada, esto es, protege lo que se conoce como libre competencia y competencia en los mercados.

El artículo 28, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza la libre competencia y competencia, reconociéndola como un derecho fundamental, ya que de la existencia de un mercado competitivo, el beneficio se traduce en la reducción del precio de los bienes y servicios para el consumidor y promueve la productividad y el crecimiento económico.

En el sistema jurídico mexicano el órgano regulador con las facultades necesarias para asegurar condiciones de competencia y libre competencia en la actividad económica del país, es la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece).

Derivado de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, se otorgó a la Cofece, la naturaleza de un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño e imparcial en sus actuaciones.

A fin de fortalecer sus atribuciones y resoluciones, se estableció expresamente que tendría por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

Dicha reforma constitucional dotó de facultades a la Comisión Federal de Competencia Económica que le permiten ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agente económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

Por la trascendencia de la actividad reguladora que lleva a cabo la Cofece en materia de competencia económica, quien al contar con absoluta autonomía en el ejercicio de sus funciones, emite opiniones y resoluciones sujetos a criterios eminentemente técnicos y ajenos a cualquier interés, con la presente iniciativa se propone adicionar un inciso j) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que la Cofece denuncie ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la posible contradicción entre la Constitución y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía; ley, tratado internacional, reglamento o decreto, con el objeto de preservar o mantener la supremacía de la Carta Magna y dejar sin efecto las normas declaradas inconstitucionales.

Con la reforma propuesta se facultaría a la Cofece para ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho a la libre competencia y concurrencia en los mercados.

Se estima necesaria la reforma propuesta, toda vez que “uno de los principales objetivos de la Cofece es promover un marco regulatorio favorable a la competencia y libre concurrencia de los mercados”. Aun cuando este órgano constitucional autónomo cuenta con la facultad de emitir opiniones respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos de carácter general en materia de libre concurrencia y competencia económica, las opiniones no son vinculantes y por lo tanto no siempre son atendidas.

Por esa razón, con la facultad de ejercer acciones de inconstitucionalidad, la Cofece podría detectar restricciones anticompetitivas y promover su eliminación, dando lugar a que las disposiciones administrativas o legales acataran los principios de competencia y libre concurrencia previstos en el artículo 28 constitucional y con ello evitar daños posteriores a los mercados y a los consumidores.

No debemos perder de vista que no siempre los mercados, por sí solos, garantizan resultados óptimos, ya que las empresas –en lugar de competir– podrían realizar prácticas anticompetitivas, o porque puede presentarse el caso de que una disposición administrativa o ley de lugar a prácticas anticompetitivas.

Al implantar la política de competencia, la Cofece busca asegurar que existan condiciones de competencia en beneficio de todos, por ello está facultada para prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

Mediante decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, se adicionó el inciso h) a la fracción II del artículo 105, para establecer que el organismo garante que establece el artículo 6° de la Constitución, puede ejercer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales.

El tribunal en pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación² respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido, en tesis jurisprudencial, que sus características esenciales son

- a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal;
- b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación;
- c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y
- d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

En consecuencia, por el efecto en la economía nacional de la función que desempeña, se estima que la Cofece debe contar con la facultad de ejercitar acciones de inconstitucionalidad al igual que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, ambos órganos constitucionales autónomos.

Fundamentación

Artículos 28, 71, fracción II, y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3o., numeral 1, fracción VIII, 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Denominación del proyecto

Decreto por el que se reforman los incisos h) e i) y se adiciona el j) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforman los incisos h) e i) y se adiciona el j) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 105. ...

I. ...

a) a l) ...

...

...

II. ...

...

a) a g) ...

h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales;

i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones; y

j) La Comisión Federal de Competencia Económica en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho a la

libre competencia y concurrencia en los mercados. Asimismo, los organismos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales;

...

...

...

III. ...

...

...

Transitorio

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

Notas

1 Tesis: 2a. XXXIX/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 5, abril de 2014, tomo I, página 1011.

2 Jurisprudencia, tesis: P./J. 20/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 2007, página 1647.

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 30 de marzo de 2016.

Diputada Lorena Corona Valdés (rúbrica)

Que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por el diputado Juan Manuel Celis Aguirre e integrantes de los Grupos Parlamentarios del PVEM y del PRI

Los que suscriben, diputados Juan Manuel Celis Aguirre, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; Maricela Serrano Hernández, del Partido Revolucionario Institucional; Telésforo García Carreón, del Partido Revolucionario Institucional; Hersilia Córdova Morán, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Edith Villa Trujillo y Héctor Javier Álvarez Ortiz, del Partido Revolucionario Institucional, y diputados federales del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México integrantes de 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; 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un nuevo párrafo décimo tercero al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En nuestra Constitución Política se encuentran consagrados y reconocidos, en un sentido amplio los derechos sociales de los mexicanos, entre ellos:

- Los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. (Artículo 2o.);
- El derecho a la educación. (Artículo 3o.);
- El derecho a la salud, a la alimentación nutritiva, al acceso al agua para consumo personal, a la vivienda, al medio ambiente adecuado, a la cultura, a la cultura física y al deporte. (Artículo 4o.).

En el año 2012, uno de los derechos elevados a rango constitucional fue el acceso al agua en su disposición y saneamiento para consumo personal y doméstico. Uno de los argumentos sólidos de la reforma se fundamentó en que el agua es un vital líquido que constituye vida, es el sustento de nuestros ecosistemas y elemental para atender nuestras necesidades básicas como el beber, la preparación de alimentos y la higiene.

El tema del agua, ya tenía regulación en el artículo 27 constitucional en cuanto a la propiedad de la Nación de las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y el derecho de transferir el dominio de estas a los particulares.

Igualmente, en el artículo 115 constitucional, se facultaba a los Municipios para tener como una de sus funciones atender los servicios del agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

La reforma sobre el derecho al agua ha sido de gran trascendencia, responsabilidad y sentido social al atender un tema elemental como el acceso al agua, bien fundamental y necesario para la vida, la salud y la dignidad de toda persona.

Como se ha indicado, la legislación mexicana ha venido atendiendo históricamente los derechos sociales de los mexicanos donde el Congreso de la Unión ha jugado un papel determinante.

A nivel internacional, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), en diciembre de 1966, reconoce que la libertad, la justicia y la paz en todas las naciones se sustentan en el reconocimiento de la dignidad humana. Dichos derechos tienen que ver con la atención en alimentación, la salud, la vivienda, el trabajo, la cultura, al agua y su saneamiento.

Uno de los más grandes descubrimientos en la historia de la humanidad ha sido el de la energía eléctrica. Históricamente, al físico William Gilbert, se le atribuye el descubrimiento de la electricidad. En 1600 llevó a cabo un primer estudio científico sobre los fenómenos eléctricos y para demostrar experimentalmente el magnetismo terrestre, aplicando los términos de “energía eléctrica”, “atracción eléctrica” o “polo magnético”.

Este descubrimiento implicó una gran transformación social, con el tiempo se convirtió en el más grande generador de progreso y desarrollo en todo el mundo. Avanzaron así, la producción en cadena de alimentos y otros productos, la iluminación en las calles y las casas. Los adelantos en tecnología crecían con la invención de artefactos eléctricos de uso doméstico que empezaron a facilitar la vida de las personas.

La generación industrial de electricidad comienza a fines del siglo XIX y con ello la actividad industrial se vuelve más activa.

En México, la primera planta eléctrica empezó a funcionar en 1879 en la fábrica textil “El León”, en el estado de Guanajuato. En 1881, da inicio el servicio público de electricidad en la Ciudad de México al instalar la Compañía Canadiense Knight 40 lámparas eléctricas incandescentes.

Años después se crea la Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, que abastecía de energía eléctrica las minas de Real del Monte y El Oro. Los avances de la energía eléctrica impactaron en el desarrollo de la industria textil en la fabricación de telas, principalmente en Monterrey y Atlixco, Puebla.

Durante el régimen de Porfirio Díaz el sector eléctrico adquirió el carácter de servicio público. En este periodo se manifiesta un gran crecimiento de compañías filiales de energía eléctrica, entre ellas la canadiense The Mexican Light and Power Company; The American and Foreign Power Company y la Compañía Eléctrica de Chapala. Para 1911 se registraban en el país 199 compañías de luz y fuerza motriz que daban servicio en diferentes estados de la República lo que propiciaba el desarrollo de las actividades básicamente textiles, de la construcción, el transporte, la minería y a través de presas, la distribución del agua.

La expansión de empresas extranjeras generadoras de energía en el territorio nacional se manejaba bajo intereses económicos por lo que sólo atendían a los sectores de la población de ingreso medio y alto. El gobierno a fin de tener la capacidad jurídica en materia de energía eléctrica asume reformar la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política para facultar al Congreso de la Unión para legislar en el tema de la energía eléctrica. Para agosto de 1937 se promulgó la ley que creó la Comisión Federal de Electricidad. Para 1946 la Comisión Federal de Electricidad (CFE) contaba con una capacidad instalada de 15,594 Kilowatts con expectativas de seguir creciendo. Para 1949 la CFE se constituyó como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, lo que permitió ampliar sus actividades, para ello, se enfocó en la planeación, ejecución de obra y la adquisición de instalaciones.

La nacionalización de la industria eléctrica la decreta el Presidente Adolfo López Mateos, el 27 de septiembre de 1960, en su discurso de nacionalización de la industria eléctrica, señaló:

“Al tomar posesión la nación mexicana de la Compañía de Luz, se consuma un largo esfuerzo desarrollado por el pueblo de México para tener en sus manos la energía eléctrica que en el país se produce por manos de mexicanos”.

“Siempre hemos sostenido que alcanzar una meta debe ser punto de partida para más importantes realizaciones, y ahora invitamos al pueblo de México a que, en posesión de su energía eléctrica, acreciente su industrialización para llevar a los hogares de todos, los beneficios de la energía eléctrica y los de la industrialización”.¹

Dichos argumentos tenían soporte en que la generación de energía, su transferencia y su provisión fueron considerados desde el principio como un servicio público a cargo de dicho organismo, por lo que no debían prestarlo compañías extranjeras que atentaban y afectaban la soberanía nacional y con ello se impedía el desarrollo del país. Así el gobierno mexicano adquiere por 52 millones de dólares, el 90 por ciento de las acciones de The Mexican Light and Power Co., y por 70 millones de dólares las acciones de la American and Foreign Power Company.²

A partir de la nacionalización de la industria eléctrica este sector avanzó de manera considerable en el país, convirtiéndose en uno de los principales entes económicos que propiciaron progreso, empleo y bienestar social.

Datos recientes de 2015, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), destaca el aumento en 2.4 millones de la población en el país con servicio de energía eléctrica en comparación con el año anterior.

Igualmente, indica que para atender el rezago en el servicio de energía eléctrica, la CFE ha firmado convenios con la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y con gobiernos locales para que la infraestructura llegue a zonas marginadas. Con ello, se estima que a partir de 2018 más de 99 por ciento de la población en México tenga acceso al servicio de energía eléctrica.

De acuerdo con datos del Instituto Mexicano de la Competitividad, señalan que en el país existen más de 500 mil viviendas sin electricidad. Otros indicadores manifiestan que persisten los rezagos de electricidad en diversas comunidades indígenas y rurales.

La reforma energética aprobada por el Congreso de la Unión en 2013, entre sus argumentos, destacaba que estaba pendiente electrificar cerca de 43 mil localidades en el país, esto en cifras representa más de 2 millones 200 mil mexicanos. Consideró en su exposición de motivos, que la erradicación de la pobreza implicaba que toda la población contará con energía eléctrica, factor elemental para lograr el desarrollo de los mexicanos.

Uno de los principales objetivos de la reforma era consolidar un desarrollo incluyente, esto implicaba atender el principio: el acceso universal a la energía eléctrica de todos los mexicanos como una prioridad fundamental de la política energética.

Es una realidad que actualmente muchos mexicanos cuentan con el servicio de energía eléctrica, pero no se puede omitir que existe un fuerte rezago social en cuanto a este servicio, principalmente en zonas rurales y comunidades indígenas marginadas. Es igual, frecuente el reclamo social generalizado ante sus altos costos, lo que afecta a las familias de menores ingresos. Ante este escenario, en la reforma energética, se estableció el compromiso que la Comisión Federal de Electricidad generaría energía al menor costo, así como impulsar y promover la generación de energías renovables y certificadas como energías limpias.

La reforma implica la modernización del sector energético del país, reconociendo que el 47 por ciento de las líneas de transmisión de la CFE tienen más de 20 años de antigüedad. En lo que va de los últimos 5 años, se ha construido únicamente el 8 por ciento de las líneas de transmisión existentes, ante este bosquejo la CFE tiene planeada y programada una expansión del 1.1 por ciento anual de la red de transmisión, entre 2013 y 2026, periodo en el cual se pronostica un crecimiento de

4.1 por ciento anual de la demanda máxima, demanda que incluye la generación de energías limpias las que se deben aumentar para la preservación del medio ambiente y atender el acceso a la energía eléctrica para la toda la población en general y abastecer las ramas productivas de la industria, la agricultura, las comunicaciones y transportes y las actividades económicas de la población tanto urbana como rural, además de atender el principio del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país.

Sin duda, la energía eléctrica es una de las principales fuentes de desarrollo y crecimiento en todos los campos de la economía al generar riqueza en las distintas cadenas productivas, en la prestación de servicios, en su aplicación en los avances científicos, tecnológicos e innovación; socialmente beneficia a los hogares, las escuelas, los hospitales, las instituciones tanto públicas como privadas, en fin, su uso está prácticamente presente en todas las actividades que desarrolla la sociedad, en síntesis el Estado mismo.

Como bien se ha señalado en la reforma energética, queda pendiente electrificar a más de 43 mil localidades en el país, esto en población representa a más de 2 millones 200 mil mexicanos. Es una realidad que aún existen rezagos en cuanto al servicio de energía eléctrica en el país, por lo que este servicio se debe extender a todas comunidades, a todas las zonas, a toda aula escolar, a todo hogar, a toda clínica, a todo centro o institución de salud del territorio nacional sin distinción alguna.

De acuerdo al reciente Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (Cemabe) son más de 42 mil aulas de planteles públicos de educación especial, preescolar, primaria y secundaria que carecen de energía eléctrica. Otro dato del estudio del Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), indica que en el estado de Zacatecas existen 18 telesecundarias que no tienen energía eléctrica. Un dato más a citar, son las comunidades indígenas de Nuevo Amanecer en Tejanapa y Monte Oreb, en el Estado de Chiapas quienes no cuentan con servicio de energía eléctrica, por lo que el Centro de la Investigación y Desarrollo Tecnológico en Energías Renovables de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (Unicach) en convenio con dichos ayuntamientos ha planteado llevar energía eléctrica a estas poblaciones, tarea del Instituto que es de reconocimiento, pero el garantizar este servicio es una responsabilidad del Estado.

Atender la demanda de energía eléctrica en las distintas poblaciones del país es un tema pendiente. Resulta igual necesario, fomentar la cultura del ahorro de la misma, si consideramos que la energía eléctrica como se ha señalado, es fundamental para el desarrollo del país y para la vida diaria de las personas, por lo que el mal uso o el despilfarro de la misma afecta la economía y al medio ambiente.

Uno de los objetivos principales – objetivo número 5 - del Plan Anual de Trabajo 2014 de la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía, es fomentar y difundir socialmente la cultura del ahorro y buen uso de la energía eléctrica. De

acuerdo a la encuesta realizada por el Gabinete de Comunicación Estratégica (GCE) a un grupo de 100 mexicanos sobre el ahorro de energía eléctrica en los hogares, el 31 por ciento de los encuestados contribuyen al ahorro de energía eléctrica en sus hogares y el 69 por ciento señalaron que no ahorran energía eléctrica.

Finalmente, bajo las consideraciones de los proponentes, uno de los retos del Ejecutivo y del Legislativo es erradicar la pobreza en la población. Es buscar que todos los mexicanos de todas las regiones y comunidades del país tengan la oportunidad de desarrollarse en condiciones de igualdad y que se les garantice el acceso a todo los servicios, siendo uno de ellos el de la energía eléctrica, un servicio elemental, necesario e indispensable de bienestar y de dignidad, es por ello que se propone adicionar un nuevo párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el derecho de toda persona al acceso y la utilización de la energía eléctrica, así como al cuidado y ahorro de la misma y con ello lograr el principio incluyente de este servicio para toda la población.

Por los motivos expuestos, presentamos a la consideración esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto que adiciona un nuevo párrafo decimotercero al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un nuevo párrafo décimo tercero al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Toda persona tiene derecho al acceso y la utilización de la energía eléctrica suficiente. El Estado garantizará este derecho en su uso equitativo y sustentable e implementará programas de ahorro de la misma.

Transitorio

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

Notas

1. Véase, <http://www.inep.org/content/view/1407/87/>).

2. Véase Legislación y Política Consultores, S.C./0/octubre/201

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los días 10 del mes de marzo de 2016.

Diputados: Juan Manuel Celis Aguirre, Maricela Serrano Hernández, Telésforo García Carreón, Hersilia Córdova Morán, Edith Villa Trujillo, Héctor Javier Álvarez Ortiz, Jesús Sesma Suárez (rúbrica), Arturo Álvarez Angli, Jorge Álvarez López, Rosa Alicia Álvarez Piñones, José Antonio Arévalo González, Alma Lucía Arzaluz Alonso, Luis Ignacio Avendaño Bermúdez, María Ávila Serna, Omar Noé Bernardino Vargas, Paloma Canales Suárez, Jesús Ricardo Canavati Tafich, Juan Manuel Celis Aguirre, Lorena Corona Valdés, José Alberto Couttolenc Buentello, Sharon María Teresa Cuenca Ayala, Sasil Dora Luz de León Villard, Daniela de los Santos Torres, Andrés Fernández del Valle Laisequilla, Evelyng Soraya Flores Carranza, Sara Paola Gálico Félix Díaz, José de Jesús Galindo Rosas, Jorgina Gaxiola Lezama, Sofía González Torres, Leonardo Rafael Guirao Aguilar, Javier Octavio Herrera Borunda, Jesús Gerardo Izquierdo Rojas, Lía Limón García, Cesáreo Jorge Márquez Alvarado, Virgilio Mendoza Amezcua, Cándido Ochoa Rojas, Emilio Enrique Salazar Farías, Adriana Sarur Torre, Miguel Ángel Sedas Castro, Édgar Spinoso Carrera, Wendolin Toledo Aceves, Francisco Alberto Torres Rivas, Diego Valente Valera Fuentes, Claudia Villanueva Huerta, Eduardo Francisco Zenteno Núñez.

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de las Leyes Federal del Trabajo, y General de Desarrollo Social, a cargo del diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez, miembro de la Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 73, numeral XXII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 85, 90, 94, 322, 335, 345, 557, 570 y 573, de la Ley Federal del Trabajo; y, el artículo 80 de la Ley General de Desarrollo Social.

Exposición de Motivos

El ingreso laboral es, según un informe de desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas, uno de los temas pendientes en el país¹, pues, como resultado de la precarización del trabajo, el deterioro en la capacidad de la economía mexicana de ofrecer condiciones de vida mínimas aceptables a los trabajadores en este país es considerable.

La vertiginosa caída y estancamiento del poder de compra del salario mínimo es palpable. La política salarial adoptada por este país por más de tres décadas ha llevado al salario mínimo a perder más de 78 por ciento de su poder adquisitivo en veintisiete años². Es decir, que los precios de los productos de la canasta básica³ rebasaron la capacidad de compra de los consumidores, puesto que, en 1987 los trabajadores podían adquirir casi dos veces la canasta básica de alimentos, en tanto que, en 2014, sólo tenían la capacidad de comprar una tercera parte.

Lo anterior se refuerza con un estudio sobre México en el que se señala que el impacto del salario mínimo sobre la distribución de ingresos perdió fuerza a finales de la década de 1990, en comparación con el periodo de finales de la década de 1980⁴. El salario mínimo real que percibían los trabajadores en 1987 era de 127.56 pesos diarios, cantidad que ha ido disminuyendo hasta ubicarse en su nivel más bajo de 61.12 pesos en 1995, pasando a ubicarse en 62.33 pesos diarios en el 2012, según datos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)⁶.

No obstante, desde 1992 el salario mínimo no cubre el costo de la canasta básica fijada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), y ahora por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)⁷. A 43 por ciento de la población no le alcanza para comprar la canasta básica alimentaria⁸, pues según la Organización Internacional del Trabajo, en México “el

salario mínimo está por debajo de los niveles del mercado, aún para los trabajadores no calificados”, y según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), “México es el único país al final de la década donde el valor del salario mínimo es inferior al del umbral de la pobreza per cápita”⁹.

Así, desde 2004, el salario mínimo ha quedado rezagado frente a los incrementos mínimos necesarios para que un individuo no sea considerado en situación de pobreza por el Coneval¹⁰, incrementando la brecha entre las líneas de bienestar y el salario mínimo, pues, los precios de bienes y servicios para satisfacer necesidades básicas han aumentado drásticamente en comparación al salario mínimo.

Frente al rezago del salario mínimo, el índice de precios de la canasta básica aumentó –de 2001 a 2014– 90 por ciento, en tanto que los salarios aumentaron 0.3 por ciento en términos reales¹¹, lo que ha provocado un aumento en el número de personas consideradas en pobreza patrimonial¹², ya que, según datos del Coneval, en 2012, 52 por ciento de la población, es decir, un total de 61 millones 350 mil 435 mexicanos, vivían en pobreza patrimonial.

No obstante que México acusa muy alta productividad –en 2011 fue la segunda mayor, ligeramente 3 por ciento debajo de Chile¹³–, desde hace tres décadas en México los salarios mínimos no sólo no aumentaron en consistencia con la productividad¹⁴, sino que han sufrido un retroceso importante¹⁵, puesto que, si el salario mínimo fuera acorde a la productividad, su nivel en 2014 habría sido aproximadamente 50 por ciento mayor al registrado, ubicándose por encima de 100 pesos diarios¹⁶, situación que agudiza la disparidad entre salarios y productividad, reduciendo la participación de la renta del trabajo en ingresos nacionales¹⁷.

Según la Cepal, el problema de la pobreza en México es más estructural que coyuntural, pues menos de la tercera parte del producto ingreso nacional pertenece a los salarios. A pesar de que las empresas en el país perciben por empleado 780 mil 199 dólares –cifra superior al promedio internacional, según el informe de Saratoga 2015, de la consultora PwC–, tan sólo invierten 20 por ciento de sus ingresos a pago de nómina en promedio¹⁸.

Por si fuera poco, estimaciones del Global Wealth Report 2014, de Credit Suisse, señalan que 10 por ciento más rico de México concentra 64.4 por ciento del total de la riqueza el país. En otras palabras, México tiene mucha más desigualdad que el resto de los países medidos según la según la Standardized World Income Inequality Database.

La riqueza de los cuatro mexicanos más ricos –Carlos Slim (77 mil millones de dólares), Germán Larrea (13 mil 900 millones de dólares), Alberto Baillères (10 mil 400 millones de dólares) y Ricardo Salinas Pliego (8 mil millones de dólares)– corresponde a 9.5 por ciento del producto interno bruto (PIB) del país, en comparación al año 2002, cuando sólo representaba 2 por ciento del PIB. En tanto

que de 1996 a 2014, el PIB per cápita sólo ha tenido un crecimiento de 1 por ciento a tasa anual.

Así, es evidente que el salario mínimo no ha sido acorde con la Constitución, ni con los tratados internacionales suscritos por México:

El artículo 123 constitucional establece lo siguiente:

“...remuneración suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”.

Asimismo, el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, dispone que:

“a) Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

b) 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.”

De igual manera, la Organización Internacional del Trabajo establece que:

“por salario mínimo puede entenderse la suma mínima que deberá pagarse al trabajador por el trabajo o servicios prestados, dentro de un lapso determinado, bajo cualquier forma que sea calculado, por hora o por rendimiento, que no puede ser disminuida, ni por acuerdo individual ni colectivo, que está garantizada por la ley y puede fijarse para cubrir las necesidades mínimas del trabajador y de su familia, teniendo en consideración las condiciones económicas y sociales de los países.”

Finalmente, el convenio 131 de la referida Organización Internacional del Trabajo (OIT), señala que la determinación del salario mínimo debe considerar las necesidades de los trabajadores y sus familias, y los niveles de productividad.

En ese sentido, Patrick Belser, principal economista de la OIT, afirma que el derecho humano a una remuneración justa que permita una existencia digna, es fundamental, pues la garantía de un salario vital es condición para la paz universal y permanente basada en la justicia social¹⁹, ya que, el salario puede ser descrito como el producto de un trabajo a tiempo completo, que permita a las personas tener una vida decente considerada aceptable por la sociedad, que satisfaga las aspiraciones de las personas en su vida laboral.

El derecho a la remuneración justa, apunta María Elena Martínez Salgueiro, es el derecho a percibir una remuneración que le asegure a un trabajador un nivel de vida conveniente, conforme a la dignidad humana. Señala que el sistema de relaciones laborales de un país constituye uno de los puntos básicos de transformación productiva, pues supone el respeto de los derechos, aspiraciones y necesidades de los trabajadores, a que están obligados a garantizar los estados, puesto que ningún estado democrático puede plantearse un proyecto de transformación productiva con equidad que no parta del reconocimiento pleno de estos derechos.

Sin embargo, un aproximado de 7 millones de personas en el país reciben el salario mínimo, es decir, el 13 por ciento de la población ocupada; mientras que 67 por ciento de la población ocupada se ubica con un ingreso menor a tres salarios mínimos²⁰. Por lo tanto, el salario mínimo debe alcanzar a la línea de bienestar mínimo que fija el Coneval, a fin de que sea suficiente para adquirir la canasta básica.

La literatura económica apunta a que existen efectos positivos en el incremento del salario mínimo –mayor lealtad a la empresa, mayor productividad del trabajador, mayor demanda en el mercado interno, etcétera–, por lo que no sólo es factible, sino que es deseable, dado que no provoca ninguno de los daños presupuestos por modelos convencionales –inflación, desempleo, baja productividad–²¹.

Es indispensable un aumento en el salario mínimo, es decir, revalorizar el trabajo, a fin de recomponer el empleo, la erosión de los ingresos laborales y la cohesión social. Disminuir la brecha entre la línea de bienestar y el salario mínimo debe ser prioridad para el Estado mexicano, por lo tanto, debe centrar sus esfuerzos en garantizar los derechos a la alimentación, a la educación, a la salud, entre otros. Así, la solución al problema de la pobreza y la desigualdad debe ser estructural y no coyuntural.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 85, 90, 94, 322, 335, 345, 557, 570 y 573, de la Ley Federal del Trabajo; y, el artículo 80 de la Ley General de Desarrollo Social

Artículo Primero. Se reforma el párrafo tercero del numeral VI de la Base A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

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

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. a V.

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones, de manera que alcancen a la línea de bienestar mínimo que fija el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social .

VII. a XXXI.

B. [...]:

I. a XIV.

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 85, 90, 94, 335, 345, 557, numeral VIII, y 573, numeral I; y se añaden un numeral V al artículo 322, y un numeral III al artículo 570, todos de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 85. El salario debe ser remunerador y nunca menor al fijado como mínimo de acuerdo con las disposiciones de esta ley, en consistencia con la productividad laboral media del país . Para fijar el importe del salario se tomarán en consideración la cantidad y calidad del trabajo.

Artículo 90. Salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación

obligatoria de los hijos, de manera que alcance a la línea de bienestar mínimo que fija el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social . Se considera de utilidad social el establecimiento de instituciones y medidas que protejan la capacidad adquisitiva del salario y faciliten el acceso de los trabajadores a la obtención de satisfactores.

Artículo 94. Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la cual podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones, de manera que alcancen a la línea de bienestar mínimo que fija el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, de modo que sea suficiente para adquirir la canasta alimentaria básica .

Artículo 322. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijará los salarios mínimos profesionales de los diferentes trabajos a domicilio, debiendo tomar en consideración, entre otras, las circunstancias siguientes:

I. [...];

II. [...];

III. [...]; y

IV. [...].

V. La línea de bienestar mínimo que fije el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

[...].

Artículo 335. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijará los salarios mínimos profesionales que deberán pagarse a estos trabajadores, de manera que alcancen a la línea de bienestar mínimo que fija el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social .

Artículo 345. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijará los salarios mínimos profesionales que deberán pagarse a estos trabajadores, de manera que alcancen a la línea de bienestar mínimo que fija el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social .

Artículo 557. El consejo de representantes tiene los deberes y atribuciones siguientes:

I. [...];

II. [...];

III. [...];

IV. [...];

V. [...];

VI. [...].

VII. [...];

VIII. Fijar los salarios mínimos generales y profesionales, de manera que alcancen a la línea de bienestar mínimo que fija el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social ; y

IX. Los demás que le confieran las leyes.

Artículo 570. Los salarios mínimos se fijarán cada año y comenzarán a regir el primero de enero del año siguiente.

Los salarios mínimos podrán revisarse en cualquier momento en el curso de su vigencia siempre que existan circunstancias económicas que lo justifiquen:

I. [...]; o

II. [...]:

a) [...].

b) [...].

c) [...].

III. A solicitud del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Artículo 573. En la revisión de los salarios mínimos a la que se refiere el segundo párrafo del artículo 570 de la ley se observarán los siguientes procedimientos:

I. El presidente de la comisión nacional, dentro de los tres días siguientes a la fecha en que haya recibido la solicitud del secretario del Trabajo y Previsión Social, o del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social o, en su caso, la que le hayan presentado las organizaciones de trabajadores o los patrones, convocará al consejo de representantes para estudiar la solicitud y decidir si los fundamentos que la apoyan son suficientes para iniciar el proceso de

revisión, tomando en consideración la línea de bienestar mínimo que fije el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social . Si la resolución es en sentido afirmativo ordenará a la dirección técnica la preparación de un informe que considere el movimiento de los precios y sus repercusiones en el poder adquisitivo de los salarios mínimos; así como los datos más significativos de la situación económica nacional para que el consejo de representantes pueda disponer de la información necesaria para revisar los salarios mínimos vigentes y fijar, en su caso, los que deben establecerse. Si su resolución es negativa la pondrá en conocimiento del secretario del Trabajo y Previsión Social;

II. [...];

III. [...];

IV. [...]; y

V. [...].

Artículo Tercero. Se añade un segundo párrafo al artículo 80 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 80. De acuerdo con los resultados de las evaluaciones, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social podrá emitir las sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes al Ejecutivo federal y hacerlas del conocimiento público.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social podrá proponer la revisión de los salarios mínimos en cualquier momento a la Comisión de los Salarios Mínimos, de manera que alcancen a la línea de bienestar mínimo.

Transitorios

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

Segundo. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente decreto, una vez entrado en vigor.

Notas

1 Persiste desigualdad social en México: ONU, disponible en: http://www.milenio.com/politica/desigualdad_social_mexico-desigualdad_mexico_ONU-informe_ONU_Mexico_0_575942594.html, consultado el 20 de marzo de 2016.

2 El salario mínimo real cayó casi 80 por ciento en 27 años, disponible en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2015/896503.html>, consultado el 20 de marzo de 2016.

3 El Coneval define la canasta básica alimentaria como la línea de bienestar mínimo, es decir el costo mensual de un conjunto de alimentos que sirven para satisfacer los requerimientos de energía y nutrientes de una persona, esto es, para que no muera de hambre.

4 Salario mínimo vs inflación, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=24137>, consultado el 20 de marzo de 2016.

5 Salarios por decreto: el debate del mínimo, disponible en: <http://www.letraslibres.com/revista/convivio/salarios-por-decreto-el-debate-del-minimo>, consultado el: 20 de marzo de 2016.

6 Op. cit. El salario mínimo real cayó casi 80 por ciento en 27 años.

7 Exigen organizaciones civiles incrementar el salario mínimo a \$87 pesos diarios, disponible en: <http://frentealapobreza.mx/exigen-organizaciones-civiles-incrementar-el-salario-minimo-a-87-pesos-diarios/>, consultado el 20 de marzo de 2016.

8 El rezago del salario mínimo, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=24115>, consultado el 21 de marzo de 2016.

9 Ibid.

10 Op. cit., Salario mínimo vs inflación.

11 Op. cit. El salario mínimo real cayó casi 80 por ciento en 27 años.

12 Definido por el CONEVAL como la insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte.

13 Op. cit. El rezago del salario mínimo.

14 Ibid.

15 Según la OIT, en su Informe Mundial sobre Salario 2014/2015, en México la productividad creció más que los salarios.

16 Ibid.

17 El salario mínimo en México como factor de desigualdad, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/finanzas/2016/03/18/el-salario-minimo-en-mexico-como-factor-de-desigualdad>, consultado el 22 de marzo de 2016.

18 Empleados mexicanos ganan en productividad, disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/mi-carrera/2016/03/09/empleados-mexicanos-ganan-en-productividad>, consultado el 22 de marzo de 2016.

19 Un salario justo: un derecho humano, disponible en: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_231998/lang-es/index.htm, consultado el 23 de marzo de 2016.

20 ¿Cómo se elaboró la propuesta de recuperación del salario mínimo?, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=27089>, consultado el 23 de marzo de 2016.

21 Ibid.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 31 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 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 de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable 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

El debate sobre las implicaciones que tiene el ejercicio del derecho a la autonomía por parte de comunidades culturales minoritarias o subordinadas dentro de estados multiculturales es fundamental en una época como ésta, en que la influencia del pensamiento liberacionista, contrahegemónico y periférico, así como la emergencia de importantes movimientos políticos y sociales en defensa del pensamiento y cultura indígena han permitido que en diversas latitudes, pero particularmente en América, numerosas comunidades culturales demandan el reconocimiento de su especificidad y el derecho a conducir su vida interna de acuerdo con sus propias formas de interpretar el mundo.

En México, si bien es cierto que por décadas la autonomía fue un tema soslayado de las reflexiones sobre el proyecto de nación deseable, el debate cobró renovados bríos a partir de 1994, cuando el reclamo de los pueblos indígenas de controlar autónomamente su vida interna comenzó a escucharse con mayor vigor. Gracias a la trascendencia de los postulados del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el inicio de las conversaciones que resultarían en los Acuerdos de San Andrés, la autonomía se ha convertido en un reivindicación presente en la agenda de casi todas las organizaciones indígenas en resistencia, así como de las que luchan por el reconocimiento de los derechos indígenas. Con frecuencia, esta exigencia se inscribe en el marco de la necesidad de una reforma de Estado incluyente e integral capaz no sólo de reconocer la validez del derecho indígena, sino de incluirlo efectivamente en la configuración del orden nacional.

Sin embargo, la copiosa diversidad étnica y cultural que caracteriza a México plantea, según algunos académicos,¹ una importante dificultad en el proceso de consolidación del derecho indígena. Después de todo, una práctica que es sancionada en una comunidad indígena puede no serlo en otra. Para el destacado jurista Alberto González Galván, lograr la coexistencia de sistemas jurídicos diferentes dentro de un mismo territorio es sólo posible cuando se lleva a la

práctica un paradigma pluralista. En este caso, el reto consiste entonces en entablar un diálogo comprensivo entre sistemas jurídicos alternativos y el sistema jurídico estatal que haga posible la construcción de una auténtica pluralidad jurídica.²

La implementación de un paradigma jurídico pluralista implicaría, en primera instancia, la superación de la concepción monista del derecho, a partir de la cual se establece la asociación inexpugnable entre derecho y Estado, negando la existencia de otros sistemas jurídicos en un mismo territorio. Esta “monopolización” de la producción jurídica comenzó a producirse en Europa durante el proceso de creación de los Estados modernos, pues la centralización del poder del Estado servía para mermar el poder de los señores feudales, la Iglesia e imperios invasores. Con la proliferación del liberalismo político y su adopción en América tras los movimientos de independencia, esta interpretación pasó a convertirse en el fundamento de los nuevos sistemas jurídicos de las nacientes naciones americanas.

Ahora bien, la concepción monista del derecho se cimenta en los principios del positivismo jurídico, cuya tesis principal establece que el único conjunto de normas válidas son aquellas que están escritas, dictadas mediante el arbitrio humano con base en procedimientos formalmente válidos.³ Una vez que el derecho positivo ha sido legitimado por las instituciones del Estado, éste descalifica a la moral y la costumbre como normas prescriptivas de sanciones jurídicas.

Aunque necesaria en su momento, la realidad es que la noción de la relación intrínseca entre Estado y derecho que sostiene el monismo jurídico ha impedido por siglos el reconocimiento de la validez jurídica de los sistemas normativos indígenas, reduciéndolos a meras colecciones de usos y costumbres.

En virtud del control cultural, político y económico que han ejercido las comunidades culturales hegemónicas a raíz del arreglo, favorable a sus intereses, que ha hecho posible esta interpretación del derecho, éstas han gozado del derecho de controlar la forma y el futuro de su cultura, así como del derecho de gobernarse siguiendo concepciones, valores y principios y mediante mecanismos e instituciones correspondientes a su estructura cultural. En ese contexto, las comunidades culturales minoritarias o subordinadas, como los pueblos indígenas, no han podido ejercer de la misma forma dichos derechos. La situación de subordinación y carencia de poder enfrentada por las comunidades culturales minoritarias les ha impedido controlar el proceso de creación y recreación de su propia cultura y sus instituciones de gobierno, y las ha puesto a merced de las decisiones de las culturas hegemónicas.

Para trascender de esta relación injusta y desigual a una fundada en el respeto al pluralismo y la interculturalidad es importante iniciar por reconocer que los contrastes que existen entre la sociedad mestiza, más cercana a los valores de la llamada cultura occidental, y las sociedades indígenas no se ciñen sólo a los ámbitos lingüístico o cultural, sino que incluso hay matices de carácter civilizatorio.

Sobre esta premisa, si consideramos el hecho que el Derecho ha sido formulado con base en filosofías e ideologías de génesis occidental, podemos comenzar a entender cómo es que la aplicación a ultranza del sistema jurídico nacional a las comunidades indígenas suele conllevar actos atentatorios contra su identidad cultural.

Aunque en principio traducir este tipo de rupturas en reformas legislativas concretas puede parecer tarea difícil, los ejemplos de países como Canadá, Ecuador y Bolivia permiten entrever no sólo su factibilidad, sino la existencia de una tendencia global hacia la armonización de los distintos sistemas jurídicos existentes en determinado territorio, de conformidad con el derecho positivo. Así, las legislaciones de estos países han acogido la posibilidad de un orden jurídico nacional, armónico con las normas y reglamentaciones internacionales, que coexiste con la presencia y puesta en práctica de derechos alternativos de naturaleza indígena.

Sin embargo, pese a la existencia de un nutrido cuerpo de estudios científicos, así como de marcos jurídicos nacionales e internacionales, incluida Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que se han pronunciado en favor de la función transformadora y de reparación histórica, sin menoscabo de la soberanía y unidad nacional, que emana de las reformas que dotan de autonomía a los pueblos y comunidades indígenas, su reconocimiento e implementación extensiva todavía encuentra en muchos Estados e institucionales políticas una oposición contumaz.

Con frecuencia, quienes sostienen esta postura arguyen la amenaza que este tipo de derechos representa a la integridad nacional, con peligros de desmembramiento o “balcanización” del territorio. Sin embargo, basta estudiar los resultados que han arrojado casos como los de Bolivia o Canadá o percatarse de los intereses económicos que subyacen a estas organizaciones internacionales para confirmar que las razones auténticas de esta cerrazón tienen que ver más con su obstinación a rehusarse a renunciar al control territorial que poseen sobre zonas ricas en recursos naturales y biodiversidad que con su preocupación por la custodia del territorio.

Finalmente, cabe destacar que si bien la autodeterminación de los pueblos indígenas en México no ha sido convalidada por la ley, por siglos éstos han logrado mantener en el desarrollo de sus estrategias de reproducción social cierto margen de autonomía, el cual siempre ha sido resultado de una tensa relación con el Estado.⁴

Argumentación

Resultado de más de 22 años de elaboraciones y debates, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue suscrita por las naciones en Adoptada en septiembre de 2007, para convertirse en el marco normativo más importante sobre el cual los Estados están adecuando sus propios

órdenes jurídicos, haciendo posible el reconocimiento de los derechos indígenas. En ella se expresan sentimientos, demandas, anhelos, aspiraciones y reclamos centenarios de pueblos indígenas alrededor del mundo.

El énfasis que la declaración hace en el derecho de los pueblos originarios a mantener y fortalecer sus propias instituciones, culturas y tradiciones, y a perseguir libremente su desarrollo de acuerdo con sus propias necesidades y aspiraciones ha permitido que muchos la consideren como un documento de corte incuestionablemente progresista. Por lo anterior, la declaración ha sido ampliamente reconocida por parte de organizaciones sociales, representantes de pueblos indígenas alrededor del mundo y demás miembros de la comunidad internacional. En este contexto, el gobierno federal de México, a través del Programa Sectorial 2013-2018 de la Secretaría de Gobernación, en la línea de acción 1.1.9 ha expresado su compromiso por impulsar la armonización de la legislación nacional con su contenido, así como con otros tratados nacionales e internacionales en materia indígena. Un compromiso de semejante envergadura, histórico en caso de cristalizarse, no debe ser minimizado y en cambio, debe ser objeto de constante monitoreo tanto de la ciudadanía como del resto de las fuerzas políticas.

Entre los temas que aborda, la declaración contempla en su artículo 4o. como los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios necesarios para financiar sus funciones autónomas. Esta última parte es clave para comprender cómo el pleno ejercicio de la autonomía hace necesario reflexionar en torno a la relación que media entre pueblos indígenas y el Estado, siendo una expresión de ésta el modo de obtener recursos económicos a través de la coparticipación.

Por su parte, James Anaya, exrelator especial de las Naciones Unidas en materia de derechos de los pueblos indígenas, ha señalado que debe entenderse como autonomía indígena a la facultad que tienen los pueblos indígenas de organizar y dirigir su vida interna, de acuerdo con sus propios valores, instituciones y mecanismos, dentro del marco del Estado del cual forman parte. Su puesta en práctica implica el establecimiento de mecanismos institucionales que, fundados en el respeto y la valoración de la diversidad, doten a las comunidades culturales de las facultades que permitan y garanticen el ejercicio del derecho en cuestión.

Para el experto en derechos humanos Alejandro Anaya Muñoz, el establecimiento de regímenes de autonomía para los pueblos indígenas aseguraría que basaran su vida política interna en las concepciones de representatividad y buen gobierno que emanen de su bagaje cultural, libre y autónomamente determinado. Además, destaca que la población no indígena, es decir, los miembros de la cultura hegemónica, de por sí disfrutan de dicho derecho, pues han organizado y gobiernan su vida política interna con base en sus propios valores, mecanismos, instituciones y concepciones de representatividad y buen gobierno. Desde este enfoque, dar a los pueblos indígenas el derecho a organizarse y vivir su vida

pública de acuerdo con sus propios valores y mecanismos no implica concederles más derechos, sino simplemente garantizar aquel que el resto de la población de por sí disfruta. En el caso de México, darle a la población indígena el derecho a la autonomía política, lejos de propiciar una situación de desigualdad, remediaría una situación contraria al principio de igualdad que ha marcado toda la existencia del estado mexicano.⁵

Ahora bien, lejos de que la reivindicación por la autonomía de los pueblos indígenas implique la ruptura de la unidad nacional, ésta siempre ha propugnado, sobre la base del reconocimiento de diferencias sustantivas de carácter epistémico, ontológico y civilizatorio entre culturas que habitan un mismo territorio, que sea precisamente la unidad nacional, en la riqueza de su pluralidad intrínseca, la que reconozca el derecho que poseen los pueblos y comunidades indígenas a decidir sobre sus propios asuntos, así como el gobernarse a través de sus propios mecanismos y procedimientos alternos a los formalizados por el Estado.

De hecho, de acuerdo con el experto en derecho indígena, Marco Aparicio Wilhelmi, la exigencia de libre determinación enarbolada por los pueblos y comunidades indígenas jamás ha estado vinculada con discursos secesionistas, pues a menudo son conscientes de que, en el contexto de las dinámicas del mercado capitalista global, algunas de las amenazas que especialmente afectan a territorios indígenas podrían ser mejor enfrentadas por estructuras políticas de dimensiones más amplias, siempre y cuando dichas estructuras sean capaces de atender realmente las necesidades de los habitantes de los tales territorios.⁶

Sin embargo, el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía política debe de contemplar asuntos concretos que vayan más allá del discurso multiculturalista. Los arreglos institucionales que se establezcan para hacer posible el ejercicio del derecho a la autonomía política deben ser capaces de otorgar, en primer lugar, la facultad a los pueblos indígenas en cuestión de elegir libremente su propia forma de gobierno interno. Esto debe significar, en segundo lugar, el otorgamiento de ciertos poderes gubernamentales coercitivos, lo cual tiene implicaciones sumamente importantes, particularmente sobre el ejercicio y el respeto de los derechos humanos de los individuos que estén bajo la jurisdicción de los gobiernos indígenas autónomos. Finalmente, el Estado debe garantizar el acceso a recursos públicos mediante los cuales sea posible financiar el proyecto autónómico que se determinen los pueblos y comunidades indígenas, sin que aquello represente menoscabo contra su derecho para decidir el destino y modalidades de ejercicio de dichos recursos.

Es debido a que la vida interna de los pueblos indígenas de México, como en cualquier otra comunidad cultural, se desarrolla de acuerdo con factores diversos que el derecho a la autonomía debe garantizárseles a través de los distintos planos de su realización (siempre estrechamente ligados entre sí): político, económico, social y cultural. Así por ejemplo, en el plano de los político, que a su vez, es permeado y permea a los otros, el derecho a la autonomía podrá expresarse a través del derecho al autogobierno, que es el derecho de una

comunidad cultural a gobernar y organizar su vida política interna con base en sus propios valores y a través de sus propias instituciones y prácticas políticas. No obstante, el goce de estos derechos no podrá implicar ningún perjuicio contra el derecho que pueblos y comunidades, hombres y mujeres indígenas tienen de ser partícipes de las decisiones que se tomen en todos los niveles de la jurisdicción del Estado.

Cabe destacar que el derecho a la autonomía no implica que las comunidades culturales autónomas se mantengan aisladas o protegidas contra cualquier cambio cultural o contra cualquier crítica externa. Por el contrario, las comunidades culturales que son parte de estados multiculturales forman parte de una comunidad más amplia, y aun siendo autónomas siguen siendo parte de ella; tienen que compartir el estado, por decirlo de alguna manera, con otras comunidades culturales con las que han de tener interacción permanente. De acuerdo con el especialista en multiculturalidad Chandran Kukathas, el punto no es aislar a los grupos culturales, sino definir para ellos un lugar adecuado dentro del conjunto social más amplio. Este lugar debe garantizar su inclusión igualitaria, no promover el aislamiento, la exclusión o la subordinación.⁷

Por todo lo anterior, puede concluirse que la autonomía indígena debe reclamarse en términos de autonomía política real (elección de las propias autoridades con competencias y medios para legislar y administrar en los asuntos propios – incluyendo el acceso a los recursos naturales–), de demarcación de territorio propio y, desde tal punto de partida, del replanteamiento profundo de las relaciones entre los pueblos y comunidades indígenas con las instituciones del Estado y el resto de la sociedad.

Actualmente, nuestra Carta Magna establece en los primeros párrafos de su artículo 2o. que México posee una composición pluricultural. Esta cualidad se traduce en una copiosa riqueza cultural que requiere no sólo de reconocimiento jurídico sino de condiciones materiales para su reproducción. El instrumento para asegurar tales condiciones es el de la autonomía.

Para hacerlo posible, México necesita de nuevos arreglos institucionales multiculturales que garanticen que comunidades culturales minoritarias o subordinadas dentro de cualquier estado (como son los pueblos indígenas) puedan ejercer y gozar su derecho a la autonomía. Estos arreglos deben garantizar que los pueblos indígenas puedan gozar y ejercer, como las comunidades culturales hegemónicas de por sí lo hacen, el derecho de decidir autónomamente la forma y el futuro de su cultura, y el derecho de gobernar su vida interna siguiendo las concepciones, valores y principios y a través de los mecanismos e instituciones concretos que resulten de dicha libre determinación cultural. No hay razón por la cual una sociedad como la nuestra continúe considerando como contrario a sus principios el establecimiento de tales arreglos que permitan a los pueblos indígenas el más pleno ejercicio de su derecho a la autonomía

Tal como lo ha señalado el Comisionado para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México, la lucha por la libre determinación y la autonomía, el derecho a decidir en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales y a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente si así lo desean, en la vida económica, social y cultural del Estado son elementos que conforman una de las partes más importantes de las demandas de nuestros pueblos originarios. En nuestra calidad de representantes de la diversidad política nacional debemos atender con seriedad estas demandas y cristalizarlas en reformas que aseguren la plena realización que han requerido por siglos los pueblos y comunidades indígenas en México.

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 el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adicionan las fracciones I y III al apartado B y reforman los párrafos quinto, sexto y noveno, así como el párrafo primero y las fracciones I y III 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. ...

...

...

...

Los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía y libre determinación, que se ejercerá en un marco constitucional sin perjuicio de la unidad nacional. El Estado respetará estos derechos en cada uno de los ámbitos en que los pueblos indígenas hagan valer su autonomía diferenciada, sin menoscabo de la soberanía nacional. Esto implicará el respeto de sus identidades, culturas y formas de organización social, así como de sus capacidades para determinar sus propios

desarrollos. En tanto sea respetado el interés nacional y público, los distintos órdenes de gobierno e instituciones del Estado mexicano no intervendrán unilateralmente en los asuntos y decisiones de los pueblos y comunidades indígenas, en sus organizaciones y formas de representación, y en sus estrategias vigentes de aprovechamiento de los recursos naturales.

El reconocimiento específico de los pueblos, comunidades y otras formas de organización indígena obedecerá , además de los principios generales establecidos en este artículo, a criterios de autoadscripción, etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación, y como la expresión concreta de ésta, a la autonomía para:

I. Determinar libremente sus formas internas de autogobierno y de organización social, económica, política, jurídica y cultural.

En ejercicio de este derecho, los pueblos y comunidades indígenas dispondrán de los medios y recursos proporcionados por el Estado para financiar sus funciones autónomas.

II...

III. Elegir y nombrar de acuerdo con sus normas, instituciones y procedimientos, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando a mujeres y hombres el disfrute y ejercicio de 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. 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.-VIII...

La ley reglamentaria, las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características y especificidades para el ejercicio de la autonomía y libre determinación que mejor expresen las situaciones y aspiración de los pueblos indígenas.

B...

Para tal efecto, dichas autoridades tienen las obligaciones siguientes :

I. Garantizar el ejercicio de su derecho de libre determinación y autonomía, así como el respeto y reconocimiento de sus normas, instituciones y procedimientos.

II. Impulsar...

III. Determinar, con base en criterios de distribución equitativa y contextual, asignaciones presupuestales que los pueblos y comunidades indígenas administrarán directamente, en ejercicio de su autonomía.

IV. Garantizar...

V.-XI...

Para garantizar el cumplimiento de los derechos y obligaciones señaladas en este artículo, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que los pueblos y comunidades indígenas participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas a través de sus instituciones, bajo los principios de planeación participativa, honradez, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

...

Transitorio

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

Notas

1 Pueblos indígenas, multiculturalismo e identidad. Manuel Buenrostro Alba.

2 El derecho consuetudinario en México. Jorge Alberto González Galván.

3 La doctrina del derecho natural y el positivismo jurídico. Hans Kelsen.

4 Comunalidad y Autonomía. Jaime Martínez Luna.

5 El derecho de los pueblos indígenas a la autonomía política: fundamentos teóricos. Alejandro Anaya Muñoz

6 La libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. El caso de México. Marco Aparicio Wilhelmi

7 Are there any cultural rights? Chandran Kukathas

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 31 de marzo de 2016.

Diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez (rúbrica)

Que reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El que esto suscribe, diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, integrante del Grupo Parlamentario del partido político Movimiento Ciudadano de 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, así como los artículos 6 fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para fortalecer el marco constitucional que rige la figura de las comisiones legislativas especiales y/o de investigación, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

I. Las comisiones legislativas se definen tradicionalmente como los órganos internos mediante los cuales se organiza y distribuye el trabajo parlamentario de los congresos, con el fin de atender de la forma más expedita los asuntos de su competencia. En ese sentido, las comisiones legislativas suelen clasificarse según su naturaleza y temporalidad en comisiones permanentes y comisiones especiales, siendo el segundo tipo el que interesa para los fines de esta propuesta.

Aunque no existe un completo acuerdo en la doctrina parlamentaria, se ha señalado que dentro de las comisiones especiales se puede a su vez identificar un sub-tipo de comisiones denominadas “de investigación” aunque existen teorías diversas que las identifican como un tercer tipo de comisiones independientes de las especiales. Independientemente de ello, cabe señalar que su marco normativo actual no se encuentra del todo desarrollado, y que actualmente el fundamento de su existencia lo encontramos fundamentalmente en los artículos 77, 78 y 93, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 41 y 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra disponen, en la parte concerniente:

Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior .
- II. Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno .
- III. ...

IV. ...

Artículo 78.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I a II. ...

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

Artículo 93. Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO 41.

1. Las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional.

ARTICULO 42.

1. El Pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico . El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción.

II. Como un antecedente interesante de la reforma que propongo, cabe señalar que la redacción original del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 fue la siguiente:

“Artículo 93. Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría.”

III. En la actualidad, en casi 100 años de vigencia de nuestra Carta Magna, dicho artículo ha sufrido un total de 6 reformas, la primera de ellas en el año de 1974, y la última de ellas en el año 2014, prácticamente todas ellas tendientes a fortalecer las potestades parlamentarias en materia de rendición de cuentas, control político y control parlamentario respecto del Poder Ejecutivo.

IV. De acuerdo a la Doctora Cecilia Judith Mora Donatto el término “control parlamentario” ha sido uno de los más polémicos en la doctrina “no solo porque es un concepto en permanente evolución, sino por las particularidades que tiene en cada uno de los sistemas políticos en los que el Parlamento lo ejerce como función inherente que le permite una mayor fiscalización y control de las actividades del Poder Ejecutivo.”¹

En ese sentido, es claro que este término de control parlamentario tiene una relación directa con los postulados referidos por el Barón de Montesquieu en su obra “El Espíritu de las Leyes” en la cual señaló la imperativa necesidad de la existencia de “pesos y contrapesos” entre los tres poderes en que propuso debía dividirse el ejercicio del poder del Estado, y por lo tanto, cobra especial relevancia

en el contexto de nuestro México moderno, en el cual se siguen presentando casos en que es necesario que intervengan directa o indirectamente los representantes populares que conformamos las distintas cámaras del Congreso de la Unión.

V. Es lamentable, pero históricamente muchas otras naciones solo se dan cuenta de la importancia del debido control parlamentario hasta que suceden abusos, atropellos, tragedias, revoluciones y guerras que quizás pudieron haberse prevenido de haber existido una debida intervención e investigación oportuna por parte de los parlamentos, y como prueba de ello se recogen en épocas recientes eventos históricos como la Revolución Francesa, la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Vietnam, todas seguidas de importantes reformas para fortalecer a los órganos parlamentarios no solo de las naciones que las protagonizaron, sino de muchas otras naciones de todo el Orbe.

VI. En materia de Derecho Comparado vale la pena destacar lo señalado por la Doctora Mora Donatto en su diversa obra relacionada con el tema que nos ocupa, en la cual señala:

“Quizá sea Italia el país en donde el desacuerdo en torno a la naturaleza de las comisiones de investigación ha sido mayor; los diversos conceptos oscilan entre lo que las califican como instrumentos de dirección política, de función inspectiva o como instrumentos cognoscitivos o cuyo carácter es esencialmente instrumental, hasta los que entienden que deben incluirse dentro de los medios de control....

Es en Alemania donde existe prácticamente un acuerdo doctrinal generalizado en calificar a las comisiones de investigación como instrumentos de control, si bien, para desarrollar éste ejercen una función informativa, la cual se reconoce como derecho de cada uno de los miembros de estas comisiones. Esto significa que la función de información de estas comisiones no es una función aislada que defina a este tipo de comisiones, sino que sólo es una parte de la misma, cuyo fin último es el control político. No sólo la doctrina reconoce a las comisiones de investigación dicho carácter, el Parlamento y el propio Tribunal Constitucional Federal así lo han manifestado, como tendremos ocasiones de ver más adelante.

En la doctrina española algunos autores como Santaolalla entienden que las comisiones de investigación, “constituyen un instrumento colegiado de información de las asambleas legislativas, que implican una facultades especiales sobre terceros extraños a las mismas” o que “no son más que instrumentos de información, puesto que sus efectos jurídicos se agotan en la obtención de una serie de datos, noticias o conocimientos.”²

VII. Es importante destacar la existencia de casos relevantes y exitosos de Comisiones Especiales en otros lugares del Mundo, como los Estados Unidos de Norteamérica, que en el año de 1976 creó mediante Ley Pública No. 94-304, 90 Stat. 661, la “Comisión Especial para la Seguridad y la Cooperación en Europa”, la cual funciona todavía de manera regular hasta la fecha. Dicha comisión se

encuentra integrada por 9 miembros de la Casa de Representantes (equivalente a diputados), 9 miembros del Senado y 3 miembros de sendos departamentos del Poder Ejecutivo, asignados directamente por el Presidente. Dicha comisión tiene la facultad de citar a comparecer dentro del ámbito territorial norteamericano tanto a funcionarios como a ciudadanos, e incluso testigos de otras naciones para la realización de las investigaciones relacionadas con el ámbito de su competencia. Cabe señalar que incluso se concede a dicha comisión la facultad de requerir “subpoena ” es decir, bajo apercibimiento, a cualquier persona, ciudadano o documento que considere imperativo para el desahogo de sus atribuciones de investigación.

VIII. En México, como ya se refirió, la primera reforma para fortalecer este artículo se presentó en el año de 1974, apenas unos cuantos años después de dos hechos que marcaron profundamente la historia de la libertad de expresión en nuestra nación, como lo fue el asesinato del 2 de octubre de 1968 y el llamado “halconazo” o “matanza de corpus christi” acaecido el día 10 de junio de 1971. En dicha reforma, el Constituyente Mexicano determinó facultar al Congreso de la Unión, por primera vez en la historia para poder citar a los Secretarios de Estado y jefes de los departamentos administrativos, así jefes o directores de los organismos públicos descentralizados y empresas paraestatales, cuando se estudiare una ley o discutiere un asunto concerniente al área que encabezaran, redacción que se conserva prácticamente intacta hasta la fecha desde hace más de 40 años.

IX. Posteriormente, con una reforma realizada en el año de 1977 se volvió a modificar el referido artículo 93 cuya reforma propongo en la presente iniciativa, con el objeto de adicionar una interesante nueva atribución a las cámaras del Congreso de la Unión, consistente en la posibilidad de que cualquiera de ellas pudiera crear comisiones especiales para investigar el funcionamiento de los organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, lo cual trajo como consecuencia que en el mes de noviembre del año de 1979 se creara la primera de dichas comisiones denominada “Comisión Investigadora sobre Teléfonos de México”, con el objeto de determinar si dicha compañía -en ese entonces paraestatal- estaba interviniendo líneas telefónicas de manera ilegal con el objeto de realizar actos de espionaje, llegando en aquél entonces a las siguientes conclusiones:

Primero. Que esta Comisión Investigadora de Teléfonos de México fue integrada con base en lo dispuesto por el párrafo final del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 50, 52 y 60 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de investigar denuncias públicas sobre interferencia ilegal de comunicaciones telefónicas.

Segundo. Que con datos obtenidos en la Empresa Teléfonos de México, S. A., y entrevistas con funcionarios y técnicos, se concluyó que existen infinidad de medios para interferir las comunicaciones telefónicas.

Tercero. Que la legislación que rige los aspectos relacionados con esta materia es deficiente.

Cuarto. Y que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 50 determina la naturaleza de la investigación encomendada a esta Comisión, y que conforme al artículo 52 de la misma Ley es de carácter transitorio y específico en sus funciones.

Los suscritos miembros de esta Comisión, atendiendo al propósito que le dio base y que radica en la conveniencia de que el Poder Legislativo coadyuve en las tareas de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo, concluyen:

1. De la investigación practicada se desprenda que es real la posibilidad técnica de que las comunicaciones telefónicas sean interferidas por terceros.
2. Toda interferencia ilegal es reprobable, porque constituye una violación a la privacidad a la que tienen derecho todas las personas.
3. Es imprescindible legalizar cuanto antes sobre la materia, por lo que esta Comisión recomienda que para este efecto se encargue el estudio respectivo a la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, para que presente el correspondiente proyecto legislativo, en el inmediato período de sesiones.”³

Aunque pudiera pensarse que las conclusiones de dicha comisión investigadora no fueron tan contundentes o determinantes como la gravedad de los hechos investigados quizás lo ameritaba, la realidad es que fue un primer paso importante en la historia del parlamentarismo mexicano ya que, por primera vez desde la constitución revolucionaria, el Congreso de la Unión investigaba concretamente el funcionamiento de una empresa de carácter para-estatal, aunque desde ello hayan pasado ya casi cuatro décadas sin que lamentablemente existan verdaderas reformas de fondo para poder acrecentar las facultades de este tipo de comisiones.

X. En virtud de lo anterior, la presente iniciativa tiene como objetivo fortalecer las comisiones de investigación en los siguientes rubros concretos:

- Ampliar su rango de acción no solo a organismos públicos descentralizados y empresas paraestatales, sino a cualquier dependencia pública del gobierno federal;
- Incluir la potestad de citar de manera obligatoria a cualquier funcionario público o persona que se considere pudiera tener relación con el objeto de la investigación para el cual haya sido creada;
- Prever la facultad de que las comisiones de investigación puedan ser integradas por miembros de ambas cámaras;

- Reducir a una cuarta parte de los senadores y a una quinta parte de los diputados la potestad para crear una comisión de investigación; e
- Incluir la facultad de que el Congreso de la Unión cree comisiones de investigación facultadas para invitar a integrarse a ellas a cualquier ciudadano que a juicio de la misma se justifique forme parte de la misma.

Con ello se pretende darle una mayor relevancia a las comisiones parlamentarias de investigación y con ello acrecentar el “control parlamentario” que aplicado de manera responsable, es una forma de equilibrar la balanza de pesos y contrapesos, y darle una mayor voz y participación de los ciudadanos en los asuntos de relevancia del país, a través de sus representantes populares.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se expide el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículos 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adicionan nuevos párrafos cuarto y quinto, y se recorren los posteriores, reformándose el párrafo tercero y sexto del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 93. ...

...

Las Cámaras, a pedido de una quinta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de una cuarta parte, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de la administración pública federal, de los organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento público

Las Cámaras también podrán integrar comisiones especiales en los términos de su reglamentación interna para la investigación de asuntos de interés público. Tanto las comisiones especiales, como de investigación podrán invitar a participar en su seno como miembro con derecho a voz, a cualquier persona que consideren justificable para la consecución de sus fines.

Las comisiones de investigación y las comisiones especiales podrán citar a rendir testimonio en su seno a cualquier servidor público o ciudadano que consideren tiene relación con el objeto de su investigación.

Las Cámaras y sus comisiones podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta

por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso deberá adecuar las leyes y reglamentos correspondientes en un plazo máximo de ciento veinte días contados a partir de la publicación del presente decreto.

Notas

1 Varios. Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo XIX. 7ma edición. Cámara de Diputados. México, 2006.

2 Mora-Donatto, Cecilia Judith. Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político. Cámara de Diputados LVII Legislatura. Comité de Biblioteca e Informática. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1998.

3 Consultado en Diario de Debates:
http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/51/1er/CPerma/1_9800328.html

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 31 de marzo de 2016.

Diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica)

Que reforma los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El que suscribe, Víctor Manuel Sánchez Orozco, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano 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, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el sistema nacional de defensoría pública y –por consecuencia– crear el instituto nacional de defensoría pública, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

I. El 18 junio de 2008 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma mediante la cual se reformaron los artículos 16 a 22, y las fracciones XXI y XXIII del artículo 73, VII del artículo 115 y XIII del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se dispuso un nuevo sistema de justicia penal de corte acusatorio y oral. En el artículo segundo transitorio se dispuso un plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente a la publicación del decreto, para implantar dicho sistema penal.

II. El 5 de febrero de 2014 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, con objeto de establecer normas de aplicación obligatoria en toda la república que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de que el Estado mexicano sea parte.

De acuerdo con los artículos transitorios que acompañaron la expedición de dicho código nacional, él mismo entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016, por lo que prácticamente estamos a unos meses de que cobre vigencia en todo el país.

III. La figura de la “defensoría de oficio” tiene sus orígenes en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, en cuyo artículo 20, fracción V, se dispuso lo siguiente:

20. En todo juicio criminal, el acusado tendrá las siguientes garantías:

I. a IV. ...

V. Que se le oiga en defensa por sí ó por persona de su confianza, ó por ambos, según (sic) su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio, para que elija el que, ó los que le convengan.

De esa forma surgió formalmente en la nación la figura del “defensor de oficio” exclusivamente en materia penal, como una garantía para que todo acusado sin excepción tuviera la representación o asesoría de un profesional del derecho ante las autoridades judiciales que conocieran su juicio.

Actualmente, el artículo 20 constitucional dispone en la fracción VIII del inciso B) lo siguiente:

B. De los derechos de toda persona imputada:

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; y

Esta garantía constitucional, de sumo valiosa por supuesto, únicamente está vinculada con la materia penal, y en ese sentido, una de las razones de esta propuesta es ampliar esa garantía a otras áreas o incluso crearla en áreas en las que no existe actualmente, como lo es la materia de derechos políticos y electorales de los ciudadanos.

IV. Retomando la referida reforma constitucional del 18 junio de 2008, tenemos que en lo relativo al artículo 17, se estableció la obligación para que tanto la federación como los estados y el Distrito Federal contaran y garantizaran a la ciudadanía los servicios de “defensoría pública” de calidad a través de asegurar las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores.

No obstante, pese a que en las diversas entidades del país se han hecho reformas o creado las leyes, donde no las había, para dar cumplimiento a este mandato constitucional, la realidad es que ello no es suficiente, pues no existe uniformidad en la cantidad ni en la calidad de los servicios de defensoría pública que en cada entidad federativa, por lo que considero importante y de vital trascendencia para

hacer realidad el sueño de justicia de muchas mexicanas y mexicanos, el crear un Sistema Nacional de Defensoría Pública, en el que se garantice la existencia de defensorías públicas estatales debidamente capaces de prestar los servicios necesarios para tal efecto.

V. En 2008, en Brasilia, Brasil, se celebró con la participación de la representación mexicana, la decimoquinta Cumbre judicial iberoamericana, cuya asamblea plenaria aprobó el documento que se tituló 100 reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, 1 que fue enriquecido y avalado las principales redes iberoamericanas de operadores y servidores del sistema judicial: la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, la Federación Iberoamericana de Ombudsman y la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados. En dicho documento se establecieron, entre muchas otras cosas, los siguientes puntos por rescatar para efectos de la presente iniciativa:

Capítulo II

Efectivo Acceso a la Justicia para la Defensa de los Derechos

El presente capítulo es aplicable a las personas en condición de vulnerabilidad que han de acceder o han accedido a la justicia, como parte del proceso, para la defensa de sus derechos.

(25) Se promoverán las condiciones necesarias para que la tutela judicial de los derechos reconocidos por el ordenamiento sea efectiva, adoptando aquellas medidas que mejor se adapten a cada condición de vulnerabilidad.

Sección primera. Cultura jurídica

(26) Se promoverán actuaciones destinadas a proporcionar información básica sobre sus derechos, así como los procedimientos y requisitos para garantizar un efectivo acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

(27) Se incentivará la participación de funcionarios y operadores del sistema de justicia en la labor de diseño, divulgación y capacitación de una cultura cívica jurídica, en especial de aquellas personas que colaboran con la administración de justicia en zonas rurales y en áreas desfavorecidas de las grandes ciudades.

Sección segunda. Asistencia legal y defensa pública

1. Promoción de la asistencia técnico jurídica a la persona en condición de vulnerabilidad

(28) Se constata la relevancia del asesoramiento técnico-jurídico para la efectividad de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad:

En el ámbito de la asistencia legal, es decir, la consulta jurídica sobre toda cuestión susceptible de afectar a los derechos o intereses legítimos de la persona en condición de vulnerabilidad, incluso cuando aún no se ha iniciado un proceso judicial;

En el ámbito de la defensa, para defender derechos en el proceso ante todas las jurisdicciones y en todas las instancias judiciales;

Y en materia de asistencia letrada al detenido.

(29) Se destaca la conveniencia de promover la política pública destinada a garantizar la asistencia técnico-jurídica de la persona vulnerable para la defensa de sus derechos en todos los órdenes jurisdiccionales: ya sea a través de la ampliación de funciones de la Defensoría Pública, no solamente en el orden penal sino también en otros órdenes jurisdiccionales, ya sea a través de la creación de mecanismos de asistencia letrada: consultorías jurídicas con la participación de las universidades, casas de justicia, intervención de colegios o barras de abogados...

Todo ello, sin perjuicio de la revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia, a la que se refiere la sección cuarta del presente capítulo.

2. Asistencia de calidad, especializada y gratuita

(30) Se resalta la necesidad de garantizar una asistencia técnico-jurídica de calidad y especializada. A tal fin, se promoverán instrumentos destinados al control de la calidad de la asistencia.

(31) Se promoverán acciones destinadas a garantizar la gratuidad de la asistencia técnico-jurídica de calidad a aquellas personas que se encuentran en la imposibilidad de afrontar los gastos con sus propios recursos y condiciones.

Sección tercera. Derecho a intérprete

(32) Se garantizará el uso de intérprete cuando el extranjero que no conozca la lengua o lenguas oficiales ni, en su caso, la lengua oficial propia de la comunidad, hubiese de ser interrogado o prestar alguna declaración, o cuando fuere preciso darle a conocer personalmente alguna resolución.

Sección cuarta. Revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia

(33) Se revisarán las reglas de procedimiento para facilitar el acceso de las personas en condición de vulnerabilidad, adoptando aquellas medidas de organización y de gestión judicial que resulten conducentes a tal fin.

(El énfasis es de quien suscribe)

VI. Del análisis del trasunto capítulo II del referido documento se colige con meridiana claridad la importancia y necesidad que sigue existiendo en el país de seguir perfeccionando la figura del “defensor público” también conocido como “defensor de oficio”, para volverlo más profesional, más capaz, más preparado y más comprometido con los intereses de los ciudadanos que por sus necesidades no puedan pagar asesoría y representación legal ante los tribunales.

VII. En 2012, la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas publicó Diagnóstico de la defensoría pública en América, 2 obra de investigación donde se revisó la situación del avance de las defensorías públicas en los siguientes países miembros de dicha asociación: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Panamá, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Trinidad Tobago, Uruguay y Venezuela.

En dicho estudio, en el apartado correspondiente a nuestro país, se especificaron, entre varios otros puntos importantes, los siguientes:

4. Detallar la forma de elección y acceso al cargo del defensor público oficial. En su caso, mencionar si existe una carrera de magistrado, concurso, examen, etcétera.

La designación es directa por el Ejecutivo del Estado o por el secretario de Gobierno, no hay concurso ni examen.

6. a) Especificar las materias de actuación de la Defensa Pública Oficial (juzgados penal, de ejecución penal, de infancia y juventud, civil, derecho de familia, derechos del consumidor, materia electoral, sistema penitenciario, etcétera).

Penal, Civil, Asuntos Indígenas, Responsabilidad Juvenil, Género.

b) ¿Cuántos defensores públicos oficiales se encuentran asignados a cada una de esas materias?

Sólo se atiende la materia penal y en menor medida la materia civil.

Se cuenta con 47 defensores de oficio adscritos al área penal y hay 7 defensores públicos que atienden civil y penal.

c) ¿Cuál es la forma de promoción?

Hasta el momento solo hay designación directa.

d) ¿Actúa en acciones colectivas?

No.

7. ¿La Defensa Pública Oficial posee actuación en la regulación del derecho a la vivienda?

No.

8. ¿La Defensa Pública Oficial posee escuela de formación para los defensores públicos oficiales? En su caso, mencionar la denominación, fecha de creación y página web.

No tiene.

9. ¿La Defensa Pública Oficial posee asociación de defensores públicos oficiales? Informar, en su caso, de la página web.

Sí. Asociación Nacional de Defensorías Públicas Estatales de la República Mexicana.

10. Detallar la remuneración de los magistrados de la Defensa Pública Oficial, en valor dólar estadounidense. Comparar con la remuneración de los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal.

El sueldo oscila entre mil y mil 500 dólares mensuales.

11. ¿Existe cobertura de la Defensa Pública Oficial en todo el territorio nacional?

Sí, pero es insuficiente.

12. ¿Cuál es el criterio de actuación de la Defensa Pública Oficial en las materias penal y civil?

Se otorga el servicio a personas de escasos recursos económicos y en general a cualquier persona que se encuentre en alguna condición de vulnerabilidad.

13. ¿Se contempla la posibilidad de que la Defensa Pública Oficial inicie acciones colectivas?

No.

14. ¿Cuál es la forma de composición del Consejo Superior de la Defensa Pública Oficial?

No existe.

15. ¿Cuál es la forma de elección, el tiempo de mandato y la cantidad de funcionarios que ejercen la función de control disciplinario en el ámbito de la defensa pública oficial?

No existe.

16. ¿Existe notificación personal en la defensa pública oficial?

No existe.

17. ¿Existe doble plazo para recurrir?

No existe.

18. ¿Posee la defensa pública oficial autonomía administrativa y financiera?

No. Es un organismo público desconcentrado, sectorizado a la secretaría de gobierno. No tiene personalidad jurídica ni patrimonio propio.

19. Detallar el porcentaje de casos en los que interviene la defensa pública oficial, con relación a la defensa particular por parte de abogados de la matrícula.

Aproximadamente 80 por ciento.

De este estudio se desprende que México es uno de los países de Latinoamérica con mayores carencias y deficiencias en materia de defensoría pública, tanto en el marco regulatorio constitucional y legal que rige dicha figura, como en el marco de sus instituciones, especialmente las locales o estatales.

VIII. Con la presente propuesta se busca garantizar y defender la plena vigencia y eficacia de los derechos humanos y las garantías reconocidas tanto en nuestra Constitución Política, como en las normas de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de tal forma que se pueda proveer en todo el territorio nacional mexicano la asistencia necesaria y representación de las personas y los derechos de los justiciables, que permitan una amplia defensa y acceso a la justicia, con la debida calidad y excelencia, cuando ésta sea requerida.

IX. En países como Estados Unidos de América se ha llegado también a la conclusión de la importancia subyacente a la “defensoría pública”, al grado de que en el emblemático caso Gideon versus Wainwright (1963) la Suprema Corte de Justicia de aquella nación vecina determinó de manera unánime que para efectos de dar cumplimiento con la XIV (Décimo Cuarta) Enmienda,³ es imperativo que los estados federados el que proporcionen asesoría jurídica y representación legal en

juicios de orden criminal a todos los sujetos a proceso que carezcan de recursos para pagar su propio abogado, generándose con ello la creación en cascada de institutos de defensoría pública en dicho país.

X. Así las cosas, de aprobarse esta propuesta la consecuencia directa será que las Legislaturas Locales, realicen las reformas necesarias en sus entidades para que se respeten y hagan efectivas las garantías contempladas en la Carta Magna, en los tratados internacionales de derechos humanos, especialmente aquellas que protegen los derechos de los grupos sociales más vulnerables, a través del establecimiento de un sistema nacional de defensoría pública en los términos constitucionales propuestos en esta iniciativa.

En virtud de lo expuesto se expide el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el artículo 17 y se adiciona la fracción X al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 17. ...

...

...

...

...

...

El Sistema Nacional de Defensoría Pública estará coordinado por el Instituto Nacional de la Defensoría Pública y estará integrado por éste y los institutos de defensoría pública locales en los términos que establezcan las leyes. Dicho sistema deberá garantizar la plena vigencia y eficacia de los derechos humanos y las garantías individuales en materia de acceso a la justicia, previstas en esta Constitución y en los tratados internacionales, a través de la asistencia necesaria y representación de las personas, con la debida calidad y excelencia, cuando ésta sea requerida.

El Sistema Nacional de Defensoría Pública deberá garantizar la asesoría y representación en las materias penal, civil, familiar, laboral, administrativa y político-electoral de todas las personas carentes de los recursos suficientes para poder contratar a un abogado.

El Instituto Nacional de Defensoría Pública Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo y el Poder Judicial en los términos que ordene la ley, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño.

El Consejo Superior de la Defensoría Pública será su máximo órgano de dirección y se integrará por un consejero presidente y seis consejeros defensores, y concurrirán, con voz pero sin voto, un consejero representante del Consejo de la Judicatura Federal y el secretario de Gobernación del Poder Ejecutivo federal, así como un secretario ejecutivo. Las leyes determinarán las reglas para la organización y funcionamiento de sus órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los institutos de defensoría pública locales.

El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo cinco años y podrán ser reelectos por una sola ocasión por otro periodo igual. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de conformidad con las ternas remitidas por el Consejo de la Judicatura Federal, de acuerdo al procedimiento que fijen las leyes para garantizar la elección entre los mejores perfiles posibles.

El Instituto Nacional de Defensoría Pública asegurará las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

Artículo 116. ...

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 los estados establecerán organismos públicos autónomos especializados en defensoría pública, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participen el Poder Legislativo y el Poder Judicial en los términos que ordene la ley, independientes en sus decisiones y funcionamiento, y profesionales en su desempeño, conforme a los principios y bases establecidos en el artículo 17 de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales, organización y procedimientos del ejercicio del derecho a la defensoría pública.

Transitorio

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

Notas

1 Consultable en http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/

2 Consultable en http://www.aidef.org/wtksite/diagn_stico_final.pdf

3 Aprobada el de 9 de julio de 1868, la enmienda refiere los derechos procesales de los ciudadanos estadounidense y la igualdad de derechos y protección de las leyes (incluida la garantía del “debido proceso”).

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 31 de marzo de 2016.

Diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica)

Que reforma los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El que suscribe, Víctor Manuel Sánchez Orozco, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano 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, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el sistema nacional de defensoría pública y –por consecuencia– crear el instituto nacional de defensoría pública, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

I. El 18 junio de 2008 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma mediante la cual se reformaron los artículos 16 a 22, y las fracciones XXI y XXIII del artículo 73, VII del artículo 115 y XIII del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se dispuso un nuevo sistema de justicia penal de corte acusatorio y oral. En el artículo segundo transitorio se dispuso un plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente a la publicación del decreto, para implantar dicho sistema penal.

II. El 5 de febrero de 2014 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, con objeto de establecer normas de aplicación obligatoria en toda la república que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de que el Estado mexicano sea parte.

De acuerdo con los artículos transitorios que acompañaron la expedición de dicho código nacional, él mismo entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016, por lo que prácticamente estamos a unos meses de que cobre vigencia en todo el país.

III. La figura de la “defensoría de oficio” tiene sus orígenes en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, en cuyo artículo 20, fracción V, se dispuso lo siguiente:

20. En todo juicio criminal, el acusado tendrá las siguientes garantías:

I. a IV. ...

V. Que se le oiga en defensa por sí ó por persona de su confianza, ó por ambos, según (sic) su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio, para que elija el que, ó los que le convengan.

De esa forma surgió formalmente en la nación la figura del “defensor de oficio” exclusivamente en materia penal, como una garantía para que todo acusado sin excepción tuviera la representación o asesoría de un profesional del derecho ante las autoridades judiciales que conocieran su juicio.

Actualmente, el artículo 20 constitucional dispone en la fracción VIII del inciso B) lo siguiente:

B. De los derechos de toda persona imputada:

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; y

Esta garantía constitucional, de sumo valiosa por supuesto, únicamente está vinculada con la materia penal, y en ese sentido, una de las razones de esta propuesta es ampliar esa garantía a otras áreas o incluso crearla en áreas en las que no existe actualmente, como lo es la materia de derechos políticos y electorales de los ciudadanos.

IV. Retomando la referida reforma constitucional del 18 junio de 2008, tenemos que en lo relativo al artículo 17, se estableció la obligación para que tanto la federación como los estados y el Distrito Federal contaran y garantizaran a la ciudadanía los servicios de “defensoría pública” de calidad a través de asegurar las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores.

No obstante, pese a que en las diversas entidades del país se han hecho reformas o creado las leyes, donde no las había, para dar cumplimiento a este mandato constitucional, la realidad es que ello no es suficiente, pues no existe uniformidad en la cantidad ni en la calidad de los servicios de defensoría pública que en cada entidad federativa, por lo que considero importante y de vital trascendencia para

hacer realidad el sueño de justicia de muchas mexicanas y mexicanos, el crear un Sistema Nacional de Defensoría Pública, en el que se garantice la existencia de defensorías públicas estatales debidamente capaces de prestar los servicios necesarios para tal efecto.

V. En 2008, en Brasilia, Brasil, se celebró con la participación de la representación mexicana, la decimoquinta Cumbre judicial iberoamericana, cuya asamblea plenaria aprobó el documento que se tituló 100 reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, 1 que fue enriquecido y avalado las principales redes iberoamericanas de operadores y servidores del sistema judicial: la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, la Federación Iberoamericana de Ombudsman y la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados. En dicho documento se establecieron, entre muchas otras cosas, los siguientes puntos por rescatar para efectos de la presente iniciativa:

Capítulo II

Efectivo Acceso a la Justicia para la Defensa de los Derechos

El presente capítulo es aplicable a las personas en condición de vulnerabilidad que han de acceder o han accedido a la justicia, como parte del proceso, para la defensa de sus derechos.

(25) Se promoverán las condiciones necesarias para que la tutela judicial de los derechos reconocidos por el ordenamiento sea efectiva, adoptando aquellas medidas que mejor se adapten a cada condición de vulnerabilidad.

Sección primera. Cultura jurídica

(26) Se promoverán actuaciones destinadas a proporcionar información básica sobre sus derechos, así como los procedimientos y requisitos para garantizar un efectivo acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

(27) Se incentivará la participación de funcionarios y operadores del sistema de justicia en la labor de diseño, divulgación y capacitación de una cultura cívica jurídica, en especial de aquellas personas que colaboran con la administración de justicia en zonas rurales y en áreas desfavorecidas de las grandes ciudades.

Sección segunda. Asistencia legal y defensa pública

1. Promoción de la asistencia técnico jurídica a la persona en condición de vulnerabilidad

(28) Se constata la relevancia del asesoramiento técnico-jurídico para la efectividad de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad:

En el ámbito de la asistencia legal, es decir, la consulta jurídica sobre toda cuestión susceptible de afectar a los derechos o intereses legítimos de la persona en condición de vulnerabilidad, incluso cuando aún no se ha iniciado un proceso judicial;

En el ámbito de la defensa, para defender derechos en el proceso ante todas las jurisdicciones y en todas las instancias judiciales;

Y en materia de asistencia letrada al detenido.

(29) Se destaca la conveniencia de promover la política pública destinada a garantizar la asistencia técnico-jurídica de la persona vulnerable para la defensa de sus derechos en todos los órdenes jurisdiccionales: ya sea a través de la ampliación de funciones de la Defensoría Pública, no solamente en el orden penal sino también en otros órdenes jurisdiccionales, ya sea a través de la creación de mecanismos de asistencia letrada: consultorías jurídicas con la participación de las universidades, casas de justicia, intervención de colegios o barras de abogados...

Todo ello, sin perjuicio de la revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia, a la que se refiere la sección cuarta del presente capítulo.

2. Asistencia de calidad, especializada y gratuita

(30) Se resalta la necesidad de garantizar una asistencia técnico-jurídica de calidad y especializada. A tal fin, se promoverán instrumentos destinados al control de la calidad de la asistencia.

(31) Se promoverán acciones destinadas a garantizar la gratuidad de la asistencia técnico-jurídica de calidad a aquellas personas que se encuentran en la imposibilidad de afrontar los gastos con sus propios recursos y condiciones.

Sección tercera. Derecho a intérprete

(32) Se garantizará el uso de intérprete cuando el extranjero que no conozca la lengua o lenguas oficiales ni, en su caso, la lengua oficial propia de la comunidad, hubiese de ser interrogado o prestar alguna declaración, o cuando fuere preciso darle a conocer personalmente alguna resolución.

Sección cuarta. Revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia

(33) Se revisarán las reglas de procedimiento para facilitar el acceso de las personas en condición de vulnerabilidad, adoptando aquellas medidas de organización y de gestión judicial que resulten conducentes a tal fin.

(El énfasis es de quien suscribe)

VI. Del análisis del trasunto capítulo II del referido documento se colige con meridiana claridad la importancia y necesidad que sigue existiendo en el país de seguir perfeccionando la figura del “defensor público” también conocido como “defensor de oficio”, para volverlo más profesional, más capaz, más preparado y más comprometido con los intereses de los ciudadanos que por sus necesidades no puedan pagar asesoría y representación legal ante los tribunales.

VII. En 2012, la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas publicó Diagnóstico de la defensoría pública en América, 2 obra de investigación donde se revisó la situación del avance de las defensorías públicas en los siguientes países miembros de dicha asociación: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Panamá, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Trinidad Tobago, Uruguay y Venezuela.

En dicho estudio, en el apartado correspondiente a nuestro país, se especificaron, entre varios otros puntos importantes, los siguientes:

4. Detallar la forma de elección y acceso al cargo del defensor público oficial. En su caso, mencionar si existe una carrera de magistrado, concurso, examen, etcétera.

La designación es directa por el Ejecutivo del Estado o por el secretario de Gobierno, no hay concurso ni examen.

6. a) Especificar las materias de actuación de la Defensa Pública Oficial (juzgados penal, de ejecución penal, de infancia y juventud, civil, derecho de familia, derechos del consumidor, materia electoral, sistema penitenciario, etcétera).

Penal, Civil, Asuntos Indígenas, Responsabilidad Juvenil, Género.

b) ¿Cuántos defensores públicos oficiales se encuentran asignados a cada una de esas materias?

Sólo se atiende la materia penal y en menor medida la materia civil.

Se cuenta con 47 defensores de oficio adscritos al área penal y hay 7 defensores públicos que atienden civil y penal.

c) ¿Cuál es la forma de promoción?

Hasta el momento solo hay designación directa.

d) ¿Actúa en acciones colectivas?

No.

7. ¿La Defensa Pública Oficial posee actuación en la regulación del derecho a la vivienda?

No.

8. ¿La Defensa Pública Oficial posee escuela de formación para los defensores públicos oficiales? En su caso, mencionar la denominación, fecha de creación y página web.

No tiene.

9. ¿La Defensa Pública Oficial posee asociación de defensores públicos oficiales? Informar, en su caso, de la página web.

Sí. Asociación Nacional de Defensorías Públicas Estatales de la República Mexicana.

10. Detallar la remuneración de los magistrados de la Defensa Pública Oficial, en valor dólar estadounidense. Comparar con la remuneración de los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal.

El sueldo oscila entre mil y mil 500 dólares mensuales.

11. ¿Existe cobertura de la Defensa Pública Oficial en todo el territorio nacional?

Sí, pero es insuficiente.

12. ¿Cuál es el criterio de actuación de la Defensa Pública Oficial en las materias penal y civil?

Se otorga el servicio a personas de escasos recursos económicos y en general a cualquier persona que se encuentre en alguna condición de vulnerabilidad.

13. ¿Se contempla la posibilidad de que la Defensa Pública Oficial inicie acciones colectivas?

No.

14. ¿Cuál es la forma de composición del Consejo Superior de la Defensa Pública Oficial?

No existe.

15. ¿Cuál es la forma de elección, el tiempo de mandato y la cantidad de funcionarios que ejercen la función de control disciplinario en el ámbito de la defensa pública oficial?

No existe.

16. ¿Existe notificación personal en la defensa pública oficial?

No existe.

17. ¿Existe doble plazo para recurrir?

No existe.

18. ¿Posee la defensa pública oficial autonomía administrativa y financiera?

No. Es un organismo público desconcentrado, sectorizado a la secretaría de gobierno. No tiene personalidad jurídica ni patrimonio propio.

19. Detallar el porcentaje de casos en los que interviene la defensa pública oficial, con relación a la defensa particular por parte de abogados de la matrícula.

Aproximadamente 80 por ciento.

De este estudio se desprende que México es uno de los países de Latinoamérica con mayores carencias y deficiencias en materia de defensoría pública, tanto en el marco regulatorio constitucional y legal que rige dicha figura, como en el marco de sus instituciones, especialmente las locales o estatales.

VIII. Con la presente propuesta se busca garantizar y defender la plena vigencia y eficacia de los derechos humanos y las garantías reconocidas tanto en nuestra Constitución Política, como en las normas de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de tal forma que se pueda proveer en todo el territorio nacional mexicano la asistencia necesaria y representación de las personas y los derechos de los justiciables, que permitan una amplia defensa y acceso a la justicia, con la debida calidad y excelencia, cuando ésta sea requerida.

IX. En países como Estados Unidos de América se ha llegado también a la conclusión de la importancia subyacente a la “defensoría pública”, al grado de que en el emblemático caso Gideon versus Wainwright (1963) la Suprema Corte de Justicia de aquella nación vecina determinó de manera unánime que para efectos de dar cumplimiento con la XIV (Décimo Cuarta) Enmienda,³ es imperativo que los estados federados el que proporcionen asesoría jurídica y representación legal en

juicios de orden criminal a todos los sujetos a proceso que carezcan de recursos para pagar su propio abogado, generándose con ello la creación en cascada de institutos de defensoría pública en dicho país.

X. Así las cosas, de aprobarse esta propuesta la consecuencia directa será que las Legislaturas Locales, realicen las reformas necesarias en sus entidades para que se respeten y hagan efectivas las garantías contempladas en la Carta Magna, en los tratados internacionales de derechos humanos, especialmente aquellas que protegen los derechos de los grupos sociales más vulnerables, a través del establecimiento de un sistema nacional de defensoría pública en los términos constitucionales propuestos en esta iniciativa.

En virtud de lo expuesto se expide el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el artículo 17 y se adiciona la fracción X al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 17. ...

...

...

...

...

...

El Sistema Nacional de Defensoría Pública estará coordinado por el Instituto Nacional de la Defensoría Pública y estará integrado por éste y los institutos de defensoría pública locales en los términos que establezcan las leyes. Dicho sistema deberá garantizar la plena vigencia y eficacia de los derechos humanos y las garantías individuales en materia de acceso a la justicia, previstas en esta Constitución y en los tratados internacionales, a través de la asistencia necesaria y representación de las personas, con la debida calidad y excelencia, cuando ésta sea requerida.

El Sistema Nacional de Defensoría Pública deberá garantizar la asesoría y representación en las materias penal, civil, familiar, laboral, administrativa y político-electoral de todas las personas carentes de los recursos suficientes para poder contratar a un abogado.

El Instituto Nacional de Defensoría Pública Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo y el Poder Judicial en los términos que ordene la ley, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño.

El Consejo Superior de la Defensoría Pública será su máximo órgano de dirección y se integrará por un consejero presidente y seis consejeros defensores, y concurrirán, con voz pero sin voto, un consejero representante del Consejo de la Judicatura Federal y el secretario de Gobernación del Poder Ejecutivo federal, así como un secretario ejecutivo. Las leyes determinarán las reglas para la organización y funcionamiento de sus órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los institutos de defensoría pública locales.

El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo cinco años y podrán ser reelectos por una sola ocasión por otro periodo igual. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de conformidad con las ternas remitidas por el Consejo de la Judicatura Federal, de acuerdo al procedimiento que fijen las leyes para garantizar la elección entre los mejores perfiles posibles.

El Instituto Nacional de Defensoría Pública asegurará las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

Artículo 116. ...

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 los estados establecerán organismos públicos autónomos especializados en defensoría pública, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participen el Poder Legislativo y el Poder Judicial en los términos que ordene la ley, independientes en sus decisiones y funcionamiento, y profesionales en su desempeño, conforme a los principios y bases establecidos en el artículo 17 de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales, organización y procedimientos del ejercicio del derecho a la defensoría pública.

Transitorio

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

Notas

1 Consultable en http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/

2 Consultable en http://www.aidef.org/wtksite/diagn_stico_final.pdf

3 Aprobada el de 9 de julio de 1868, la enmienda refiere los derechos procesales de los ciudadanos estadounidense y la igualdad de derechos y protección de las leyes (incluida la garantía del “debido proceso”).

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 31 de marzo de 2016.

Diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica)

Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Gloria Hernández Madrid, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, diputada por el estado de Hidalgo, María Gloria Hernández Madrid, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como, los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo anterior con base en la siguiente

Exposición de Motivos

I. Antecedentes

- El 8 de marzo de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma Constitucional por la que se reformaron y adicionaron diversos artículos a la Ley Suprema entre los que destaca el tercer párrafo a la fracción XIII del apartado B del artículo 123.

La adición en comentó consistió en:

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a XXXI. ...

B. ...

I. a XII. ...

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

...

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables. (las negrillas son propias)

XIII. Bis y XIV. ...

- El 18 de junio del año 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos entre las que se efectuó la relativa a la fracción XIII del artículo 123 y que consistió en:

Artículo 123. ...

...

Apartado A...

Apartado B...

I. a XII. ...

XIII. ...

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. (las negrillas son propias)

...

...

Las reformas señaladas parten de una premisa común, existe desconfianza social e institucional en el actuar cotidiano de los cuerpos policiales, ministeriales y

periciales para garantizar investigaciones de hechos delictivos apegados al principio de legalidad Constitucional, con estándares de efectividad que disminuyan los índices de impunidad en materia penal, que otorguen a las víctimas resoluciones sostenidas en verdades procesales y con ellas provean su acceso a la justicia y a la verdad.

Derivado de esta ausencia de credibilidad, las reformas Constitucionales apuntadas fueron una de las vías por las que el Estado mexicano en sus diversos órdenes de Gobierno y en distintos escenarios de espacio, tiempo y circunstancias buscaron reaccionar para revertir esta concepción social negativa respecto a la Seguridad Pública (ciudadana) y la procuración de justicia en nuestro país.

II. Planteamiento del problema

La situación social y política que dio origen a las reformas de la fracción XIII del Apartado B, del artículo 123 Constitucional tienen el mismo origen y podría decirse en cierto sentido que son complementarias, sin embargo, es importante hacer algunas precisiones en lo individual para que en el momento oportuno sea visible un problema de violación a derechos humanos oculto tras la aceptación generalizada de sanción a servidores públicos con una imagen desgastada y desprestigiada como infortunadamente han sido las policías, los agentes del ministerio público y los peritos en México.

- Reforma constitucional de 1999

Así pues, la reforma del año 1999 contenía como problemática que "... La sociedad mexicana ha constatado, sin embargo, la actuación de malos elementos de los cuerpos de seguridad pública quienes han propiciado la impunidad o han participado en la comisión de ilícitos. La credibilidad y la confianza en estas instituciones encargadas de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, se ha visto perjudicada y deteriorada en perjuicio de quienes cumplen con su deber y observan una conducta íntegra en el desempeño de sus funciones. No son pocos los casos en que elementos de los cuerpos de seguridad pública han ofrendado su vida en el cumplimiento de su deber..."¹

No obstante, su pretensión consistía en que "...los miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales, de los municipios, entidades federativas y Gobierno Federal, puedan ser removidos libremente de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que en ningún caso proceda reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa utilizado para combatir el acto. En su caso, propone, sólo procedería la indemnización..."²

Y por otra parte reconocía la ausencia de sistemas de carrera en lo relativo a la selección, ingreso, formación, capacitación, profesionalización, desarrollo,

actualización, promoción, reconocimiento y separación de los servidores públicos por lo que apreciaba la necesidad de impulsar un servicio civil de carrera en todas las áreas del servicio público, a fin de instaurar o perfeccionar las ausencias referidas.

Una interpretación literal y armónica permite sostener como hecho que en 1999 se buscó:

1. La posibilidad de remoción de elementos policiales de todos los niveles, y por ello su utilizó la frase “podrán ser removidos”
2. La hipótesis normativa exigía para la posibilidad de la remoción, una valoración previa del asunto a partir del cual se resolviera que el elemento en cuestión, al momento de su remoción no cumplía con los requisitos de permanencia señalados en la ley aplicable.
3. Si el elemento de la institución policial interponía algún juicio o medio de defensa para suspender la remoción y ésta le era otorgada o bien ganaba el juicio o medio de defensa, no sería reinstalado o restituido sino únicamente indemnizado.

Ahora bien, como puede apreciarse, el texto reformado no contempló figuras como la suspensión temporal sino exclusivamente la remoción (lo que es en sí una sanción grave para el servidor público sobre todo si se considera que no sería reinstalado o reincorporado a su plaza, cargo o comisión) y esto es importante porque si bien va en consecuencia con la pretensión de expulsar de las instituciones policiales a los elementos que en su actuar pudiesen haber participado en la comisión de ilícitos, no existe la misma paridad con el texto aprobado en donde la remoción no era literalmente aplicable a la comisión de ilícitos como incorporaba la Iniciativa en sus consideraciones sino propiamente por no cumplir con requisitos de permanencia establecidos en la ley al momento de su remoción y que evidentemente podían traducirse en cuestiones del orden administrativo y no ilícitas pues estas conductas de presentarse, escaparían a la competencia de las leyes propias a la Institución policial para ser del conocimiento de las autoridades de procuración de justicia en materia penal, es decir, de una investigación delictiva.

Lo anterior pone de manifiesto que en su momento existió asimetría entre lo buscado por la reforma y lo establecido en el texto reformado de la fracción XIII, Apartado B, del artículo 123 Constitucional generando así un primer exceso en el establecimiento de la sanción a una conducta que debía contemplarse en el ámbito de lo administrativo, no así en la esfera de la investigación penal y debido a que la Constitución no puede ser inconstitucional luego entonces comenzó a aplicarse este criterio de remoción por cuestiones administrativas con la delicada consecuencia de remover de su encargo a quienes sin haber cometido conducta ilícita alguna o falta administrativa en el desempeño de sus labores sustanciales carecían de algún requisito administrativo y con ello se desvirtuó la finalidad

objetiva de la reforma; peor aún, en ninguno de sus apartados se abordó la existencia de un procedimiento previo para determinar la ausencia de los requisitos de permanencia por lo que podía bastar, como de hecho ocurrió, con que el titular de la institución así lo considerara para proceder a la remoción del elemento policial, de esta forma y sin la posibilidad de reinstalación, cualquier juicio promovido aún ganado adolecería de un elemento fundamental, la reparación del daño por la afectación a la dignidad, imagen, honorabilidad y fama pública de quien fuese objeto de una arbitrariedad demostrada mediante el juicio o recurso correspondiente.

Con los argumentos esgrimidos ha quedado patente que la presunción de inocencia se volvió un régimen de excepción a los elementos policiales cambiando la obligación del Estado a desahogar procedimientos ajustados a la legalidad por la atribución de desarrollar uno de naturaleza inquisitiva en detrimento de la seguridad pública (ciudadana) local y nacional.

- Reforma Constitucional de 2008

En otro sentido, la reforma del año 2008 realizó las siguientes modificaciones a la fracción XIII, Apartado B, del artículo 123 Constitucional:

i. El párrafo en cuestión (tercero de la reforma de 1999) pasó a ser el segundo en el año 2008.

ii. Incorporó como sujetos de remoción a los agentes del Ministerio Público y los peritos de la Federación, el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), los Estados y los Municipios.

iii. Introdujo dos hipótesis, la primera consistente en separación del cargo por no cumplir con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o la remoción por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

iv. Especificó que sólo la autoridad jurisdiccional podrá resolver si la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, este último concepto también fue incorporado para señalar el sentido de un posible error procesal o de investigación en la “acusación” del servidor público.

v. Aumentó la gravedad de la terminación del servicio pues en tanto la reforma de 1999 establecía que no podría ser reinstalado o restituido en la plaza, cargo o comisión (no así en otra dentro de la misma institución o servicio); en 2008 cambió a la imposibilidad del servidor público a ser reincorporado al servicio, es decir, no podría volver a ser incorporado en ningún espacio aunque fuese distinto al ocupado al momento de la suspensión o remoción y en algunos casos se extendió a ningún espacio en las áreas de seguridad pública y procuración de justicia, es decir, quedaría inhabilitado de por vida para trabajar en esas ámbitos.

Las consideraciones para las modificaciones aludidas fueron "...que aún y cuando el servidor público interponga un medio de defensa en contra de su remoción, cese o separación, y lograra obtener una sentencia favorable, tanto por vicios en el procedimiento que propicien la reposición del procedimiento como por una resolución de fondo, el Estado podrá no reinstalarlo. En cambio, en tales supuestos, sí estará obligado a resarcir al afectado con una indemnización.

Se ha considerado importante incluir a los agentes del ministerio público y peritos en ésta previsión constitucional, en la medida que son elementos fundamentales en el proceso de procuración de justicia e investigación y se requiere mantener su desempeño en los principios de profesionalismo, la ética y eficiencia plena en sus ámbitos laborales.

La confiabilidad de los dictámenes periciales constituye un elemento trascendental para las resoluciones del órgano jurisdiccional en su ámbito de competencia, y en su caso, le permite a la autoridad ministerial perfeccionar la integración de las indagatorias para una mejor persecución de delitos, en tanto que a la persona imputada le otorga mayores mecanismos de defensa ante una posible imputación infundada.

Como medida de combate a la corrupción en las instituciones policiales y de procuración de justicia, la reforma es contundente al señalar que elementos que han incurrido en incumplimiento o falta grave prevista en sus ordenamientos disciplinarios o laborales, no podrán ser restituidos en sus cargos por significar una falta a los valores institucionales de rectitud y alto valor ético que se requiere en el sistema de seguridad pública e impartición de justicia, que es pieza fundamental en el espíritu de la reforma.

Como podrá observarse, esta reforma propicia un sano equilibrio entre, por un lado, la necesidad de mantener un servicio de carrera, necesario para motivar al personal a tener una expectativa de profesionalización y crecimiento y, por el otro, el imperativo de contar con mecanismos eficientes de depuración de los elementos que se apartan de los principios de ética y ensucian y dañan a las instituciones..."³

- Reforma Constitucional de 2011

El 10 de junio del año 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, entre otros, el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificación es ampliamente conocida como "Reforma en materia de derechos humanos".

Desde su entrada en vigor, en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte (bloque de Constitucionalidad).

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (control de convencionalidad).

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, como consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Queda prohibida toda discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Revisión constitucional

Es bien sabido que la norma Constitucional es la fuente dogmática por excelencia de todo sistema jurídico, en México esto no es la excepción, por ello es de enorme trascendencia que aquella contenga en todo momento las disposiciones jurídicas que la legitimen como Ley Suprema y por esta razón deben observarse dos criterios, el interno conforme al cual las disposiciones Constitucionales no pueden ser contradictorias entre sí y segundo, el exterior por medio del cual la norma originaria es acorde con las disposiciones a que está obligado el Estado mexicano como integrante de la comunidad internacional.

A partir de los antecedentes y el argumento contenido en el párrafo anterior, es posible afirmar que la estructura actual del segundo párrafo, de la fracción XIII del Apartado B, del artículo 123 Constitucional presenta la siguiente problemática:

1. Desconoce a los Agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios como sujetos del derecho humano al debido proceso en la separación del cargo y/o remoción del servicio pues aún y cuando en la vía jurisdiccional el servidor público resultase víctima de una terminación injustificada esta no puede ser revertida generando así que cualquier error procesal sea inmodificable y consentido por la misma Constitución como mecanismo de prejuzgamiento en contra del servidor público que se trate, con efectos de sentencia firme y por lo tanto hace inútil que este impugne jurisdiccionalmente ya que la indemnización que obtuviese como “reparación del daño” no cambiaría en absoluto la afectación a su imagen pública, dignidad y continuidad laboral que serían un perjuicio de imposible reparación con las consabidas repercusiones en el ámbito social de quienes son “marcados” como servidores públicos ineficientes o corruptos pese a que hayan demostrado errores procesales, arbitrariedades e incluso persecuciones políticas como motivación a su separación del cargo o terminación del servicio.

No pasa desapercibido que pudiera considerarse esta medida como parte de las leyes propias a las que están sujetos los servidores públicos en comento sin

embargo, cuando la terminación del servicio es resuelta jurisdiccionalmente como injustificada, no solo se afecta el régimen laboral de estas personas sino, además, en su calidad de personas se violenta el derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad que se reivindican parcialmente con la indemnización económica y principalmente con la reincorporación al servicio de quien fue injustamente separado de él y así dar cumplimiento al mandato Constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y que en este apartado consisten en el debido proceso y el reconocimiento a la honra y dignidad humana .

2. En relación estrecha con las violaciones a derechos humanos señaladas, también está la vulneración al principio de presunción de inocencia ya que la separación del cargo o la terminación del servicio así determinadas en el procedimiento administrativo correspondiente son prueba preconstituida de responsabilidad o “culpabilidad” pues si bien puede demostrarse en juicio o medio de impugnación que esas resoluciones son contrarias a la verdad procesal y en consecuencia ilegales o viciadas, por sus efectos son materialmente inmodificables y por lo tanto el tratamiento de “corrupto, inconfiable, ineficaz, ineficiente e incluso de delincuente” permanece como el antecedente directo de la suspensión o terminación del servicio de los servidores públicos.

3. Si las reglas Constitucionales, convencionales y de protección a los derechos humanos establecen que en todos los procesos administrativos o jurisdiccionales debe observarse el derecho al debido proceso ,4 la presunción de inocencia 5 y a un recurso sencillo, rápido y efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales⁶ reconocidos en el bloque de constitucionalidad y que modifiquen tales resoluciones contrarias a la Ley para el respeto a la honra y el reconocimiento de la dignidad de quien se ve afectado por ellas; con cualquier disposición o norma jurídica, incluso Constitucional como lo es en este asunto, que establezca restricciones a estos derechos o los haga nugatorios se está incorporando un régimen de excepción similar al seguido en materia de delincuencia organizada pero en contra de Ministerios Públicos, peritos y policías, lo que es además discriminatorio porque corresponde al Estado obligación de desarrollar procesos administrativos o jurisdiccionales apegados al principio de legalidad por el que sus instituciones sean quienes demuestren con procedimientos ágiles, efectivos, transparentes y técnicos, la responsabilidad de un imputado y no que de ellos se consienta deliberadamente una sanción injustificada evitando que quien ha sido exculpado pueda reincorporarse al servicio activo como ocurre con otros servidores públicos no vinculados a la seguridad pública o procuración de justicia ante la obtención de una sentencia favorable respecto a la responsabilidad de se les imputa.

4. Irresponsabilidad de los servidores públicos que instruyen el procedimiento administrativo sancionador porque saben en forma anticipada que aun y cuando su determinación de suspensión del cargo o remoción del servicio sea resuelta por una autoridad jurisdiccional como injustificada, eso no modificará en forma alguna la sanción impuesta, dicho de forma coloquial, si ya saben que su resolución será

inmodificable sin importar que hayan violentado los derechos del servidor público sancionado, luego entonces no hay ninguna razón por la que estén obligados a respetar tales principios procesales, todo esto propiciado por la redacción actual de la norma Constitucional. En consecuencia de lo anterior, también puede decirse que los encargados de desahogar el procedimiento administrativo sancionador deben ser sujetos de responsabilidad administrativa cuando la autoridad jurisdiccional determine que la causa de injustificación de la suspensión o remoción sea la inobservancia de los principios del debido proceso y/o presunción de inocencia y que hasta ahora permanecen en la impunidad.

5. Menoscabo patrimonial del Estado en un doble aspecto, primero porque se invierten millones de pesos del presupuesto Federal y estatal en la preparación, capacitación y adiestramiento de Ministerios Públicos, peritos y policías que al ser removidos injustificadamente y sin la posibilidad de reincorporarse al servicio, los recursos que el Estado mexicano utilizó en ese servidor público no generan un beneficio para la sociedad y si por el contrario se transforma en una pérdida, segundo porque al pagar la indemnización señalada en la Constitución sin que existiere razón para suspender o remover al servidor público se transforma en una deuda indebida del Estado que es solventada con recursos de los contribuyentes.

Como ejemplo de la mala aplicación de la disposición Constitucional que se pretende modificar, en 2014 la Policía Federal pagó en indemnizaciones por remociones del servicio determinadas como injustificadas, la cantidad de 150 millones de pesos a 381 elementos de policía y de enero a octubre de 2015, 100 millones de pesos para 318 elementos de policía.⁷

Las cantidades señaladas representan una pérdida presupuestal en el doble aspecto comentado.

Por otra parte, el 10 de noviembre del año 2015 durante el 4 Foro Nacional “Sumemos Causas por la Seguridad, Ciudadanos+Policías”, el Comisionado Nacional de Seguridad, Renato Sales Heredia, mencionó que “Expulsamos a gente que tiene sobrepeso y no tiene control de estrés, y a quienes están vinculados con la delincuencia organizada, en lugar de atender a los que tienen sobrepeso y llevar a la cárcel a quienes se corrompen con el crimen”⁸ “... es urgente una reforma al artículo 123 de la Constitución, el cual pone a los policías en una grave situación de vulnerabilidad laboral , pues tienen menos derechos incluso que cualquier servidor público que si puede recuperar su trabajo si es despedido sin justificación. Se trata de que tengan los mismos derechos de otros empleados de la federación, de las entidades federativas, de los municipios (...) Cómo exigirle a la policía que respete derechos, que sea el escudo entre el delincuente y la víctima, si nosotros no respetamos sus derechos y si la propia Constitución los discrimina...”⁹

Señaló también que “...para ello es necesario comenzar por respetar los derechos de los policías. El artículo 123 de la Constitución es profundamente discriminatorio

con policías, fiscales y peritos...Por lo anterior es necesario modificar este artículo...”¹⁰

En otro sentido debe decirse que los mecanismos de evaluación y control de confianza para Ministerios Públicos, peritos y policías han sido el foco de atención y de escrutinio social pero no debe perderse de vista que estos son generalmente requisitos de ingreso y/o permanencia en el servicio por lo que su no aprobación generan la suspensión del cargo de acuerdo al propio texto de del Apartado B fracción XIII del artículo 123 Constitucional pero existen muchas otras hipótesis que actualizan la segunda sanción contemplada por el artículo en cita, esto es, la remoción del servicio por responsabilidad administrativa y que no se desprende de “reprobar” las evaluaciones de control de confianza sino de una queja interpuesta por un particular o bien una denuncia realizada por el superior jerárquico del servidor público, estas causales sí están vinculadas con las funciones operativas de los servidores públicos por el inadecuado ejercicio de ellas o la ilegalidad en su actuar, ejemplo de ello son detenciones arbitrarias, uso excesivo de la fuerza, desapego a los protocolos y/o manuales de operación, todas ellas y otras, justificantes de la remoción del servicio cuando han sido debidamente acreditadas , no obstante, debido a la naturaleza de las funciones que desempeñan Ministerios Públicos, peritos y policías, es recurrente que las personas o los profesionistas del ejercicio jurídico establezcan como estrategia el iniciar este tipo de procedimientos administrativos en contra de los servidores públicos que intervienen en los casos concretos sin sustento probatorio alguno pero que sirven a mandos superiores para presionar o coaccionar Ministerios Públicos, peritos o policías bajo la amenaza de perder sus empleos o bien como herramienta de “limpieza” respecto de aquellos elementos que no le son afines a sus intereses.

Con los argumentos de hecho y jurídicos vertidos, ha quedado expuesto un problema Constitucional multifactorial, con antecedentes cimentados en la seguridad pública de los mexicanos y el ejercicio adecuado del servicio público en los ámbitos de procuración de justicia y policial; no obstante la respuesta jurídica aportada por el Legislador desde el año 1999 no dio los resultados esperados, no está apegada a las normas protectoras de derechos fundamentales de acuerdo al bloque de constitucionalidad y le está costando a los contribuyentes enormes cantidades de dinero que pudieron ocuparse en la materialización de los objetivos estratégicos en materia de seguridad y justicia pero que fueron utilizados en pagar indemnizaciones derivadas de sanciones injustificadas y sin consecuencias para quienes instruyeron e instruyen y determinan tales resoluciones sin el mínimo de cuidado procesal, sin el menor cuidado a la observancia de los principios de legalidad, honradez, eficacia y eficiencia al que también están obligados y que por sujetar al Estado a pagos indebidos debieran ser sujetos de sanciones idénticas a las que imponen bajo las circunstancias expuestas. En este escenario, se requiere que la actividad legislativa nuevamente intervenga a fin de mitigar los efectos negativos de la aplicación indiscriminada de una disposición Constitucional creada para beneficio de los habitantes del país y que se ha manifestado en irregularidades, abusos y arbitrariedades que no son compatibles con los objetivos que se persiguen en la “...actual estrategia de seguridad pública, basada en la

focalización clara del problema de la violencia criminal y en la prevención del delito...”¹¹ distinta de aquella que se concentraba en el ataque frontal y la confrontación armada.

III. Propuesta legislativa

No debe pensarse que la desproporción de una sanción es negar la necesidad de la misma, antes bien, cuando un servidor público traiciona la confianza ciudadana y en consecuencia la de su país, debe someterse a las consecuencias jurídicas de su actuar indebido, abusivo, omisivo o ilícito y son las Instituciones del Estado y los mecanismos jurídicos preexistentes quienes determinen la responsabilidad de aquel así como la naturaleza y grado de la pena.

No obstante, la legalidad de aquella depende de un desarrollo procesal apegado a los principios y valores Constitucionales que legitiman el derecho de punir del Estado mexicano y que en los años recientes mediante el principio de progresividad y el bloque de constitucionalidad han transitado a un modelo más amplio de protección a los de derechos humanos de los que no puede excluirse a los servidores públicos inmersos en la procuración de justicia y seguridad pública quienes por el ejercicio de sus funciones pueden ser “héroes o villanos” pero que en su condición de humanos es indebido implementarles un esquema sancionador de excepción que tolere resoluciones injustificadas y alejadas de la nueva realidad jurídico procesal que se impulsa en nuestro país, de ahí que la necesidad de la pena y su imposición sean la consecuencia de una verdad procesal a su vez derivada de etapas o actos transparentes, respetuosos del ejercicio de defensa adecuada y de la imputación sólida y acreditada con medios probatorios que tras ser controvertidos resultaron en una sola pieza de convicción suficiente para justificar la separación del cargo o la remoción del servicio de cualquier servidor público en los diferentes niveles y ámbitos de gobierno y que en caso contrario se permita al inocente seguir gozando de la seguridad, tranquilidad y estabilidad laboral cuya separación o remoción indebida pudo provenir de hechos, circunstancias o acusaciones reales pero no acreditadas con las reglas al efecto existentes y de eso, la responsabilidad debe ser asumida por quienes con displicencia, desconocimiento o complicidad desahogan procedimientos inadecuados que concluyen en resoluciones injustificadas; esto quiere decir que la presente Iniciativa no está en desacuerdo con la sanción e incluso con una de naturaleza ejemplar a quienes teniendo la obligación legal y Constitucional de proteger la integridad de las y los mexicanos, aprovechan su posición de garantes de la seguridad para obtener beneficios personales vinculando su trabajo con la actividad delincriminal, burlándose así de la confianza depositada en su integridad personal y de servidores públicos, en suma, traicionando al Estado mexicano, a sus instituciones y a su pueblo, pero tampoco se puede sostener que el principio de legalidad, debido proceso, presunción de inocencia y no discriminación son derechos fundamentales de excepción cuando se trata de sancionar Ministerios Públicos, peritos o policías pues esto contradice los esquemas contenidos en el “...programa Rector de Profesionalización que buscan fortalecer la formación inicial y continua para el desarrollo de las competencias, capacidades y

habilidades de los integrantes de las instituciones de seguridad pública que incluyen la instalación del Consejo Académico del Centro Nacional de Formación de Mandos, como instancia rectora en los planes y programas de estudios destinados a la capacitación de mandos de las instituciones de seguridad pública...”¹²

La modificación Constitucional desarrollada en esta Iniciativa considera que el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 incorpora objetivos transexenales para lograr un México en Paz existiendo entre ellos líneas de acción como:

- Consolidar los procesos de formación, capacitación, actualización, especialización y desarrollo de los agentes del Ministerio Público Federal, peritos profesionales y técnicos, policías federales.
- Rediseñar y actualizar los protocolos de actuación para el personal sustantivo.
- Capacitar a los operadores del Sistema de Justicia Penal en materia de derechos humanos.
- Implantar un Nuevo Modelo de Operación Institucional en seguridad pública y procuración de justicia, que genere mayor capacidad de probar los delitos.
- Rediseñar el servicio de carrera de los operadores del Sistema de Justicia Penal, promoviendo la ética y el profesionalismo de sus servidores públicos.
- Mejorar la calidad de la investigación de hechos delictivos para generar evidencias sólidas que, a su vez, cuenten con soporte científico y sustento legal.
- Desarrollar criterios de selección y evaluación del desempeño y competencias profesionales.
- Mejorar los procesos de vigilancia en relación con la actuación del personal.
- Transparentar la actuación ministerial ante la ciudadanía, y robustecer los mecanismos de vinculación de las instituciones del Sistema de Justicia Penal con los diversos sectores de la sociedad y los medios de comunicación.

Las líneas de acción enlistadas dan cuenta que para el Gobierno de México alcanzar mejores y mayores condiciones de seguridad para los habitantes del país es una prioridad que pasa por robustecer las capacidades institucionales de procuración de justicia y seguridad pública, no así de la aplicación de sanciones indiscriminadas y unilaterales de imposible modificación en sus efectos y que de continuar imponiéndose perjudicarían profundamente la materialización de los objetivos planteados y desperdiciarían los recursos invertidos en la profesionalización y capacitación de servidores públicos que estarían constantemente bajo la “amenaza” de perder sus empleos sin justificación alguna,

es así que el texto actual del segundo párrafo, de la fracción XIII, del Apartado B, del artículo 123 Constitucional es incompatible con los avances alcanzados en la creación de un modelo de procuración de justicia y seguridad pública que disminuya los índices de delincuencia con base en el respeto a los derechos humanos, que responda a las exigencias del proceso penal acusatorio, que forme y profesionalice a los servidores públicos, que potencialice los recursos invertidos por el Gobierno de México en alcanzar esos objetivos y, que al mismo tiempo imponga sanciones proporcionales y con el rigor necesario para punir a quienes con su conducta demeriten la confianza de los mexicanos y traicionen los principios y valores Constitucionales que nos han jurado proteger.

Por otra parte, que le den a esos mismos servidores públicos la certeza jurídica de que sus derechos fundamentales no serán vulnerados y que ante la existencia de sanciones injustificadas en su contra, así resueltas por la autoridad competente, les permitan regresar al ejercicio pleno de sus atribuciones y funciones para el bienestar de los mexicanos y el único ordenamiento jurídico capaz de garantizar lo anterior, es la Constitución General de la República que “es el compendio de nuestra historia y la pauta de nuestro futuro” (Adolfo López Mateos)

Por los razonamientos y argumentos vertidos en esta Iniciativa, considero existe viabilidad material, jurídica y Constitucional en su contenido y, consecuentemente, someto al conocimiento, análisis, valoración y dictamen correspondiente, el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 123. (...)

(...)

A. (...)

B. (...)

I. a XII. (...)

XIII. (...)

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas 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, y serán

removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. La remoción y sus efectos subsistirán hasta en tanto la autoridad jurisdiccional resuelva el juicio o medio de defensa que se hubiere promovido. Si la remoción resultare injustificada, el Estado deberá proceder a la reincorporación al servicio y estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho. En caso contrario, la remoción será permanente y surtirá sus efectos en los tres niveles de gobierno con independencia de aquel en que se haya determinado.

(...)

(...)

XIII. Bis a XV. (...)

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 las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Notas

1 Gaceta Parlamentaria, año I, número 149, martes 3 de noviembre de 1998.

2 Ídem

3 Reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública (proceso legislativo) (18 de junio de 2008), Cuaderno de apoyo, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información, LX Legislatura Cámara de Diputados, SAD-07-08, Junio 2008, pág. 40.

4 Época: Décima Época, Registro: 2008560, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 15, Febrero de 2015, Tomo III, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: I.1o.A. J/4 (10a.), Página: 2168. Acuerdo de inicio del procedimiento de separación de la Policía Federal. Para respetar los derechos de audiencia y debido proceso debe hacerse constar en ese documento, cuáles son los hechos o conductas que dan origen al procedimiento, esto es, los exámenes de control de confianza no aprobados. De la interpretación sistemática de los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 31 de la Ley de la Policía Federal; 125, 142 y 143 del Manual del Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal, se advierte que para respetar los derechos de audiencia y debido proceso no basta que, formalmente, el

ordenamiento objetivo establezca un plazo para que el interesado plantee su defensa; que contenga la posibilidad de ofrecer y desahogar medios de convicción, o bien, que en el propio acto de inicio se le autorice a consultar el expediente administrativo respectivo, sino que es necesario que en el acto que se notifica, es decir, en el acuerdo de inicio del procedimiento, se den a conocer y se precisen los hechos o conductas infractoras que se atribuyan, a fin de que el gobernado esté en posibilidad de realizar una adecuada y oportuna defensa de sus intereses. Por tanto, en los casos en que el procedimiento administrativo de separación se instruya con motivo de la no aprobación de los exámenes de control de confianza, es necesario que la autoridad informe con toda precisión los hechos o conductas que den origen a tal procedimiento, esto es, los exámenes que no aprobó, sin que baste que informe que el servidor público resultó no apto en el proceso de evaluación.

5 Época: Décima Época, Registro: 2006590, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 43/2014 (10a.), Página: 41. Presunción de inocencia. Este principio es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices o modulaciones. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.

6 Artículo 25. 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", Clase de Instrumento: Tratado internacional Adopción:

22 de noviembre de 1969 Fecha de entrada en vigor internacional: 18 de julio de 1978 Vinculación de México: 24 de marzo de 1981 (Adhesión) Fecha de entrada en vigor para México: 24 de marzo de 1981 DOF: 7 de mayo de 1981.

7 Artículo “PF corre policías hasta por tener fea letra; gasta más de 250 mdp en indemnizaciones desde 2014” Portal de internet Animal Político. www.animalpolitico.com/2015/12/pf-corre-policias-hasta-por-tener-fea-letra-le-cuesta-mas-de-250-mdp-en-indemnizaciones-desde-2014/ Publicado el 3 de diciembre de 2015.

8 Artículo “Propone Renato Sales replantear exámenes de policías. Portal de internet del periódico El Universal” www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2015/11/10/propone-renato-sales-replantear-examenes-de-policias. Publicado el 10/11/2015

9 Artículo “PF corre policías hasta por tener fea letra; gasta más de 250 mdp en indemnizaciones desde 2014” Portal de internet Animal Político. www.animalpolitico.com/2015/12/pf-corre-policias-hasta-por-tener-fea-letra-le-cuesta-mas-de-250-mdp-en-indemnizaciones-desde-2014/ Publicado el 3 de diciembre de 2015.

10 Versión estenográfica de la clausura del Cuarto Foro Sumemos Causas por la Seguridad de Ciudadanos+Policías, celebrado en el Alcázar del Castillo de Chapultepec. Portal electrónico de internet de la Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República. comunicación.senado.gob.mx/index.php/información/versiones/24515-2015-11-01-07-29.html

11 Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, diciembre 12 de 2013, página 55.

12 Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, Diario Oficial de la Federación 30 de abril de 2014, página 20.

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de marzo de 2016.

Diputada María Gloria Hernández Madrid (rúbrica)

Que reforma los artículos 2o., 4o. y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Edith Yolanda López Velasco, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, diputada Edith Yolanda López Velasco, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, presenta iniciativa en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete para efectos de su discusión y aprobación, en su caso, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 2, 4 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo anterior y a efecto de reunir los elementos exigidos por el numeral 1 del artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados de este honorable Congreso de la Unión, la iniciativa se presenta en los siguientes términos

I. Exposición de Motivos

Con motivo del Día Internacional por la Eliminación de la Discriminación Racial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha declarado que los estados deben integrar dentro de sus esferas prioritarias el reconocimiento de los pueblos y comunidades afrodescendientes, a fin de que se les garantice justicia y desarrollo igualitario.

Por ello, México se encuentra obligado al reconocimiento constitucional de estos pueblos, tomando como base el derecho a la autoidentificación, y definir su personalidad jurídica colectiva, además de adoptar medidas que eliminen la discriminación racial de la que son objeto.

La presente iniciativa propone reformas constitucionales que reconocen plenamente la identidad y los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades afrodescendientes, su composición pluricultural, multiétnica y multilingüe, y en donde el estado se compromete a que sean respetados sin discriminación alguna, que tengan acceso a todos los servicios sociales, de salud física y mental, respetando su diversidad cultural, garantizando la protección integral, así como el ejercicio y acceso pleno a los derechos a la vida, alimentación, integridad física y emocional, desarrollo integral, educación comunitaria, indígena e intercultural y a la participación en todos los ámbitos, con perspectiva de género y trato igualitario, ejercer su medicina tradicional incluidas conservación de plantas medicinales, reconocer y proteger la propiedad intelectual colectiva respecto de su patrimonio cultural y tradiciones; varias instituciones de derechos humanos nacionales e internacionales, asociaciones civiles, habitantes de los pueblos y comunidades de afrodescendientes, representantes de elección popular, se manifestaron y reconocieron lo necesario y urgente de una reforma

constitucional para reconocer los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades afrodescendientes, sabemos que existen iniciativas presentadas en torno a este tema sin embargo, considero necesario que debemos impulsar y abonar al tema a fin de que estas reformas se materialicen y sean ya, una realidad en nuestro país.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha instado a los “Estados a adoptar medidas especiales de acción afirmativa y políticas estatales integrales con el fin de erradicar la discriminación racial estructural. En este sentido, urge a los estados a atender de forma particular la situación de los hombres y mujeres afrodescendientes, dada la discriminación múltiple que han sufrido de forma histórica en razón de su sexo, raza y otros factores, la desigualdad estructural que enfrentan debido a la persistencia de normas y prácticas institucionales que impiden el ejercicio pleno de sus derechos económicos, sociales y culturales básicos, es la población más afectada por la pobreza en la mayoría de países de la región, la precariedad en los indicadores relativos a condiciones básicas de vida digna, como mayores tasas de mortalidad infantil, menor esperanza de vida, bajo nivel de ingresos y nivel ocupacional en comparación con el resto de la población revela una situación de discriminación sistemática”.

De igual manera, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) advirtió que la falta de reconocimiento constitucional a los derechos de las personas afrodescendientes en nuestro país, demanda atención urgente, ya que la exclusión y la invisibilidad también son muestras de discriminación, que precisamente en donde se concentra la mayor parte de pueblos y comunidades afrodescendientes son en los estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Guerrero, Tabasco, Quintana Roo y Campeche.

Cabe señalar que la reforma es de tal importancia ya que según datos de la encuesta intercensal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) de 2015, hay un millón 381 mil 853 personas afrodescendientes en nuestro país, lo que representa 1.2 por ciento de la población nacional. Son 676 mil 924 hombres y 704 mil 929 mujeres. La mayor parte de esta población se encuentra en Guerrero, Oaxaca y Veracruz, su promedio de escolaridad es de 8.9 años, es decir cuentan con la secundaria prácticamente terminada, 82.1 por ciento está afiliado a algún servicio de salud y 53 por ciento de personas afrodescendientes de 12 años y más participan en actividades económicas.

Además cabe señalar que nuestra propia Carta Magna plasmó en su fracción segunda del artículo primero de la Constitución Política, que “queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”¹ . Lo primero que de esta norma se desprende es que no se refiere sólo a indígenas, sino a cualquier persona que se encuentre en el

territorio mexicano, es decir, que debe incluirse también a los pueblos y comunidades afrodescendientes. Por ello, las conductas presumiblemente discriminatorias son consideradas prohibidas ya que atentan contra la dignidad humana, anulan y menoscaban los derechos y libertades de las personas.

En este sentido conviene recordar que la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en su artículo primero expresa que por “discriminación racial” debe entenderse “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades, en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”².

Ante tales argumentos es necesario no seguir realizando conductas discriminatorias en contra de los pueblos y comunidades afrodescendientes, como lo prohíbe nuestra Carta Magna en sus artículos 1 y 2, en donde también señala claramente que los sujetos titulares de derechos no sólo son los pueblos indígenas sino también las comunidades en que se organizan, los individuos que las integran y aún cualquier comunidad que se asemeje a ella, interpretando que también se deben de incluir a los pueblos y comunidades afrodescendientes.

También es necesario reconocer que estos pueblos tuvieron una destacada participación en la historia de México, ya que desde la Conquista hasta nuestros días han estado presentes en distintos campos como la cultura, docencia, música y gastronomía, e incluso contribuyeron de forma destacada durante la lucha de Independencia.

Finalmente es una deuda que tiene el Estado mexicano de reconocer constitucionalmente su identidad y derechos fundamentales de los pueblos y comunidades afrodescendientes en los estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Guerrero, Tabasco, Quintana Roo y Campeche; visibilizar a este sector para incluirlo en las políticas públicas, ya que si bien estados como Oaxaca y Guerrero, han hecho lo propio reconociendo en sus constituciones locales estos derechos humanos, es necesario y urgente que nuestro máximo ordenamiento legal como es la Constitución federal establezca tal reconocimiento.

III. Fundamento legal de la iniciativa

Esta iniciativa se presenta en ejercicio de las facultades que tiene la suscrita en su calidad de diputada de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, y que le confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 6o., numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

IV. Denominación del proyecto de reforma

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 2, 4 y 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Texto normativo propuesto

Artículo Único. Se reforman los artículos 2, 4 y 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para quedar como sigue:

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

La nación tiene una composición pluricultural, multiétnica y multilingüe, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y afrodescendientes, que son aquéllos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

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

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

La conciencia de su identidad afrodescendiente, cualquiera que sea la denominación regional que se autodesignen, es aquel que reconoce su ascendencia de poblaciones de origen africano que se asentaron en el territorio mexicano desde la época de la colonia o que llegaron con posterioridad, y que han desarrollado formas propias de organización social, económica, política y cultural, que posee aspiraciones comunes y afirma libremente su existencia como pueblo culturalmente diferenciado, como sujetos de derechos colectivos propios.

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

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

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Preservar su identidad, tradiciones, valores, principios, costumbres y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad, así como mantener, recuperar y fortalecer su patrimonio cultural, material e inmaterial.

V. ...

VI. ...

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

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. ...

IX. Participar e implementar modelos educativos comunitarios, interculturales y lingüísticos, en coordinación con las instituciones correspondientes.

X. Mantener y ejercer su medicina tradicional a través de sus instituciones incluidas la conservación de plantas medicinales.

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

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

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

I. ...

II. ...

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

IV. ...

V. ...

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

VII. ...

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

IX. Consultar a los pueblos indígenas y a los pueblos y comunidades afrodescendientes , en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

X. Reconocer y proteger la propiedad intelectual colectiva respecto de su patrimonio cultural y tradiciones.

XI. Impulsar sistemas agrícolas tradicionales con pertinencia cultural y sostenibilidad ambiental.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y

procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

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

Artículo 4. ...

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

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 pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley, a fin de que se respeten sus formas propias de organización social, económica, política y cultural, que garantice el ejercicio pleno de sus derechos colectivos.

Transitorios

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

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

Tercero. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, contarán con un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de este

decreto para, en el ámbito de sus respectivas competencias, efectúen las adecuaciones secundarias correspondientes.

Notas

1 Artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante resolución 2106 (XX), el 21 de diciembre de 1965. Aprobada por el Senado de la República el 6 de diciembre de 1973. Ratificada por México el 20 de febrero de 1975. Diario Oficial de la Federación, 13 de junio de 1975.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de abril de 2016.

Diputada Edith Yolanda López Velasco (rúbrica)

Que reforma los artículos 109 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Carolina Monroy del Mazo, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, diputada Carolina Monroy del Mazo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en 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, y los artículos 6, fracción I, del numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se permite someter a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 109 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa al régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Legislativo, con base en las siguiente

Exposición de Motivos

En los años recientes, la creación de normas, instituciones y mecanismos para dar mayor transparencia al ejercicio de la función pública, así como para prevenir y sancionar conductas inapropiadas de los servidores públicos, ha tomado una enorme fuerza en nuestro país, de suerte que las leyes, órganos y mecanismos para sancionar responsabilidades administrativas ha ido especializándose de tal manera, que al día de hoy prácticamente ningún servidor público escapa a la acción preventiva y sancionatoria prevista para este régimen de responsabilidades.

I. Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos

El artículo 108 de la Constitución establece que para los efectos de las responsabilidades previstas en el Título Cuarto de la misma, se considera como servidores públicos a “los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”¹ .

En el caso de los servidores públicos de las entidades federativas, el propio artículo 108 constitucional establece las bases que deberán tomar en cuenta las constituciones locales para precisar el carácter de servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en los órganos de gobierno de la entidad federativa, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como las responsabilidades en las que pueden incurrir –además de

las previstas en el párrafo tercero de dicho numeral– por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Así, en términos llanos, esta disposición constitucional no establece distinción alguna entre servidores públicos que lo son merced a un mandato democrático (los de elección popular) y los que lo son merced a un contrato administrativo.

El régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el texto original de la Constitución de 1917, consistente en faltas oficiales y delitos comunes imputables a legisladores federales, magistrados de la Suprema Corte, secretarios de Estado y procurador general de la República –y que concedía acción popular para denunciarlos–, fue modificado por vez primera en 1982 para ampliar el tipo y alcance de las responsabilidades que les son imputables, quedando previstas en el artículo 109 constitucional con tres variantes: política, penal y administrativa. Cada una de estas responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos tiene sus particularidades en relación con las causas que la originan, sanciones, sujetos, procedimientos y autoridades, como sigue:

1. Fracción I. Responsabilidad política. Es aplicable exclusivamente a los servidores públicos señalados en el primer párrafo del artículo 110 constitucional y se incurre en ella por actos u omisiones que “redundan en perjuicio de “los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”, estableciendo como sanciones la “destitución e inhabilitación del servidor público para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el sector público”, y quedando a cargo de las Cámaras del Congreso de la Unión la investigación y substanciación del procedimiento, así como la determinación de las sanciones.

2. Fracción II. Responsabilidad penal. Es aplicable a todos los servidores públicos y particulares; será determinada en los términos de la legislación penal aplicable, misma que define las conductas sancionables, los órganos investigadores y sancionadores, así como el procedimiento específico. Dos consideraciones aplican:

a. Tratándose de delitos imputables a los servidores públicos –enriquecimiento ilícito, cohecho, etcétera–, las sanciones deben graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios de carácter patrimonial causados por la conducta ilícita, además del decomiso y la privación de la propiedad de los bienes cuya legal procedencia no puedan acreditar.

b. Tratándose de los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 constitucional, existe un impedimento temporal –el llamado fuero– que imposibilita a la autoridad competente a proceder de inmediato en su contra, lo que no implica merma alguna en el alcance de la eventual responsabilidad penal. Este impedimento puede removerse mediante el procedimiento previsto en dicho artículo, el cual debe ser substanciado por la Cámara de Diputados. De resolver

positivamente la solicitud este órgano camaral, el servidor público quedará de inmediato a disposición de las autoridades competentes para ser procesado penalmente.

3. Fracción III. Responsabilidad administrativa. Es aplicable a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Las sanciones aplicables a este tipo de responsabilidad pueden consistir en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, las cuales deberán determinarse 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”. Los actos u omisiones que eventualmente den lugar a responsabilidad administrativa serán investigados y substanciados por la Auditoría Superior de la Federación o por el órgano de control interno del ente público donde labore el servidor público de que se trate, y será resuelta por el Tribunal de Justicia Administrativa competente o por el órgano interno de control, según corresponda. A diferencia de la responsabilidad política y de lo relativo a la inmunidad procesal en materia penal que aplica para determinados servidores públicos, para el fincamiento de responsabilidades administrativas, la Constitución no especifica un régimen especial, salvo el aplicable al titular del Ejecutivo federal.

Como se puede apreciar, cada una de estas responsabilidades que pueden ser imputables a los servidores públicos es de carácter autónomo, puesto que cada una obedece a causas distintas, es substanciada por órganos distintos, mediante procedimientos distintos y amerita sanciones distintas. Así lo establece el propio artículo 109, en su párrafo segundo, en el sentido de que los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes a cada tipo de responsabilidad deberán desarrollarse de manera autónoma y que no podrán imponerse dos veces sanciones de la misma naturaleza por una sola conducta. Esto quiere decir que si un servidor público, por ejemplo, cae en actos u omisiones que conlleven responsabilidad penal y dichos actos u omisiones también implican responsabilidad administrativa, la primera será conocida y sancionada en los términos de la legislación penal aplicable, y la segunda será investigada y substanciada con base en la LFRASP; la primera podría implicar una pena privativa de libertad y sanción económica, y la segunda podría implicar destitución del cargo, inhabilitación para desempeñar un cargo público por un tiempo determinado y sanción económica, distinta a la impuesta por la vía penal.

II. Leyes Reglamentarias en materia de responsabilidades de los servidores públicos

El artículo 113 constitucional, antes de su reforma en mayo de 2015², disponía que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos habrían de determinar sus obligaciones, las sanciones aplicables, los procedimientos y las autoridades que las aplicarían. Con base en esta disposición, el Congreso de la Unión emitió la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos (LFRSP) –publicada en diciembre de 1982–, la cual reglamentaba los tres tipos de responsabilidades imputables a los servidores públicos: política, penal y administrativa. Años más tarde, en marzo de 2002, el apartado relativo a la responsabilidad administrativa fue sacado de la LFRSP para crear la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), quedando desde entonces la LFRSP como reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 109 constitucional y la LFRASP como reglamentaria de la fracción III de este mismo artículo.

Enseguida abordaré al análisis de los ordenamientos que desarrollan lo relativo a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de los tres Poderes de la Federación y cómo aplican a cada uno de éstos:

1. Para el Poder Ejecutivo y órganos constitucionales autónomos. El ordenamiento aplicable es la LFRASP. Si bien este ordenamiento señala a las Cámaras del Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la Nación entre las autoridades que pueden aplicar sus disposiciones, lo cierto es que sus definiciones, conceptos, conductas sancionables, procedimientos, órgano sancionador y sanciones están referidos fundamentalmente a los servidores públicos de las dependencias y organismos de la administración pública federal, APF, lo que resulta comprensible considerando que la función administrativa es la que fundamentalmente identifica a este último Poder. De esta forma, la LFRASP es actualmente norma específica para los servidores públicos del Poder Ejecutivo federal y órganos constitucionales autónomos, y norma paraguas para los Poderes Legislativo y Judicial de la federación.

2. Para el Poder Judicial. Los ordenamientos aplicables son la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) y el Acuerdo 9/2005 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), de 28 de marzo de 2005, “relativo a los procedimientos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de este alto tribunal y del seguimiento de la situación patrimonial de éstos y de los servidores públicos a que se refiere el artículo 222 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la federación”, el cual establece los sujetos a quienes aplica, el procedimiento, las sanciones y los órganos sancionadores en dicho Poder. Dicho Acuerdo tiene como fundamento las facultades que la LOPJF otorga a la SCJN para establecer los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas de sus servidores públicos, y los procedimientos que deben seguirse para identificar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones previstas en su artículo 131, así como imponer las sanciones respectivas. También aplica la LFRASP en lo que no se oponga a la LOPJF.

3. Para el Poder Legislativo. La reglamentación relativa a las conductas, procedimientos, órganos sancionadores y sanciones aplicables a los servidores públicos del Poder Legislativo federal se encuentra un tanto en la indefinición, puesto que se rige por la LFRASP solamente “en lo aplicable”. Esta ley, como ya señalé, no es una norma específica para el Poder Legislativo, como sí lo es la Ley

Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), la cual, en materia de responsabilidades administrativas se limita a señalar:

a. Para la Cámara de Diputados

- Artículo 20. Facultad de la Mesa Directiva para “Determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria”, sin que esta norma defina en disposición alguna lo que debe entenderse por “disciplina parlamentaria”, aunque puede colegirse que está referida a las conductas y sanciones previstas por los artículos 62, 63 y 64 y 108 último párrafo de nuestra ley fundamental.
- Artículo 23. Facultad del presidente de la Mesa Directiva para “Requerir a los diputados que no asistan, a concurrir a las sesiones de la Cámara y comunicar al Pleno, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan con fundamento en los artículos 63 y 64 constitucionales, sanciones que, como se verá más adelante, son de aplicación automática.
- Artículo 53. Procedimiento para nombrar al titular de la Contraloría Interna y las funciones que realizará, las cuales equivalen a las que la LFRASP asigna a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la APF.

b. Para la Cámara de Senadores

- Artículo 67. Facultad del Presidente de la Mesa Directiva para “requerir a los senadores faltistas a concurrir a las sesiones de la Cámara y aplicar, en su caso, las medidas y sanciones procedentes conforme a lo dispuesto por los artículos 63 y 64 de la Constitución”.
- Artículos 112 y 113. Procedimiento para designar al titular de la Contraloría Interna, coordinar la recepción de sus declaraciones de situación patrimonial de los sujetos obligados, así como las funciones que realizará, mismas que la LFRASP asigna a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la APF.

La LOCGEUM remite a la LFRASP para la substanciación de los procedimientos administrativos en contra de los servidores públicos que realizan labores de esta naturaleza en las Cámaras; pero no contiene disposiciones que definan las conductas sancionables imputables a sus propios servidores públicos –incluidos los de elección popular–, ni tampoco disposiciones que reglamenten los procedimientos, órganos y sanciones aplicables. Vale aclarar que cada una de las Cámaras se rige por un Reglamento propio que, en tanto emitidos con base en lo dispuesto por la fracción I del artículo 77 constitucional, no tienen rango de ley y sus disposiciones aplican estrictamente al régimen interior de cada una de ellas. En efecto, ni el Reglamento de la Cámara de Diputados ni el Reglamento del Senado de la República pueden considerarse como normas reglamentarias de las disposiciones constitucionales en materia de responsabilidades administrativas,

según se deduce del contenido de la fracción III el artículo 109, que en distintos momentos hace referencia a la ley que reglamentará esta materia.

4. Para las entidades federativas. En tanto que el modelo institucional de la federación es reproducido en las entidades federativas para el efecto de proveer a un cumplimiento consecuente e integral de la función pública y a una adecuada coordinación tanto en el ejercicio de las facultades que éstas y la Federación tienen, como en el desempeño de los servidores públicos en los empleos, cargos y comisiones que tienen encomendados, cada órgano legislativo local ha emitido su propia ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos básicamente en los mismos términos en los que está concebida la norma federal. Lo mismo ocurre con la legislación estatal relativa a los servidores públicos del Poder Judicial local y su régimen de responsabilidades. Pero, como en el caso de la Federación, las entidades federativas carecen, en general, de una norma específica para sancionar responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Legislativo.

Algunas entidades federativas relacionan, en la ley orgánica de su Poder Legislativo, ciertas conductas y sanciones aplicables a los servidores públicos de elección popular, mismas que representan un buen punto de partida en términos de la reglamentación sobre el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de elección popular de este Poder.

5. Para los municipios. En este ámbito de gobierno sí se hace distinción entre los servidores públicos de elección popular y los que lo son merced a un contrato administrativo, para efectos de la determinación de las responsabilidades administrativas. En efecto, corresponde a los órganos legislativos de las entidades federativas incoar los procedimientos sancionatorios en contra de los integrantes de los ayuntamientos por incurrir en responsabilidad en el ejercicio de su cargo. Las legislaturas locales tienen así la facultad para suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por causas graves que establezca la legislación local. Llama la atención que la mayoría de las legislaturas locales han catalogado algunas faltas administrativas como causa grave para suspender o revocar el mandato de uno o varios ediles, por ejemplo: 1) faltar a un determinado número de sesiones del cabildo sin causa justificada; 2) pretender, con sus actos u omisiones, que el ayuntamiento deje de cumplir sus funciones; 3) provocar conflictos internos que hagan imposible el ejercicio de las atribuciones del ayuntamiento, etcétera.

Llama igualmente la atención que sea legalmente válido suspender o revocar el mandato democrático de un servidor público del ámbito de gobierno municipal –un presidente, un síndico o un regidor– por no cumplir con su deber de asistir a las sesiones del Cabildo o por provocar conflictos internos que hagan imposible el ejercicio de las atribuciones del Ayuntamiento, y que no lo sea tratándose de los legisladores locales que tienen un mandato democrático de idéntico origen. La misma consideración aplica en relación con los legisladores federales.

En resumen, en el ámbito federal se cuenta con la normatividad específica para incoar procedimientos sancionatorios en contra de los servidores públicos de los Poderes Ejecutivo y Judicial, y una normatividad incompleta en lo tocante al Poder Legislativo.

En el ámbito de las entidades federativas ocurre básicamente lo mismo: cuentan con normatividad específica en esta materia respecto de los servidores públicos de los Poderes Ejecutivo y Judicial, y de la administración pública municipal, incluida la aplicable a los servidores públicos de elección popular de este ámbito de gobierno; pero carecen de una normatividad específica y suficiente respecto de los servidores públicos del Poder Legislativo.

El régimen de responsabilidades de los servidores públicos, las causas que le dan origen, las sanciones, así como la legislación, órganos y procedimiento aplicables en el ámbito federal, puede expresarse en el siguiente cuadro:

	Política – Art. 109 fracc. I	Penal– Art. 109 fracc. II	Administrativa– Art. 109 fracc. III
Aplicable a	Servidores públicos a que se refiere el artículo 110 constitucional.	Todos los servidores públicos.*	Todos los servidores públicos.*
Causas	Por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.	Por la comisión de delitos federales o del fuero común.	Por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.
Sanciones	Destitución e inhabilitación del servidor público para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el sector público.	Las que se establezcan para los delitos cometidos. En casos de corrupción, se decomisarán y se privará de la propiedad los bienes adquiridos, además de otras penas.	Amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, y sanciones económicas que 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.
Legislación Aplicable	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOGGEUM).	Legislación penal aplicable, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	Al Ejecutivo: Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP). Al Judicial: Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, LFRASP en lo que no se oponga a la primera, y Acuerdo 9/2005 de la SCJN. Al Legislativo: Lagunas legales. LOGGEUM no regula conductas sancionables, sanciones, órganos sancionadores ni procedimiento. Aplica la LFRASP a los empleados; a los legisladores sólo respecto de su declaración patrimonial. El Reglamento de cada una de las Cámara no tienen rango de ley.
Procedimiento aplicable	Juicio político	Declaración de procedencia (art. 110) y procedimiento penal respectivo.	Para los del Ejecutivo y el Judicial, el previsto en la legislación correspondiente. Para los del Legislativo no es del todo claro ni suficiente.
Órgano competente	Ambas cámaras del Congreso de la Unión.	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.	Al Ejecutivo: Auditoría Superior de la Federación (ASF), Contraloría Interna (CI) de cada ente o dependencia, Secretaría de la Función Pública (SFP), Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA). Al Judicial: ASF, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal y los que determine este último, y órganos de control interno. Al Legislativo: <ul style="list-style-type: none"> • A los de elección popular: No es del todo claro. • Al resto: ASF, CI de cada Cámara, TFJA.

* Observando el régimen de excepción previsto por el párrafo segundo del artículo 108 constitucional.

III. La responsabilidad administrativa de los servidores públicos

Para los efectos de la presente iniciativa, abordaré las particularidades que, en términos constitucionales, determinan la responsabilidad administrativa, así como los sujetos a quienes obliga y las lagunas legales que presenta nuestra legislación

secundaria en términos de las conductas y procedimientos sancionatorios aplicables a los servidores públicos de elección popular, específicamente a los del Poder Legislativo que es a la que me referiré.

Si bien la función administrativa no es la que identifica el quehacer fundamental del Poder Legislativo ni del Judicial, no puede desconocerse que quienes en dichos Poderes ostentan un empleo, cargo o comisión, también la llevan a cabo – si bien para propósitos distintos de los que corresponden a la administración pública– y que también pueden afectar, con sus actos u omisiones, la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño del mismo.

Nuestra Constitución define de manera muy específica algunas de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, y en otros casos lo hace de manera más general, señalando que la ley desarrollará el mandato constitucional. Algunos de estas responsabilidades las encontramos en los siguientes artículos:

1. Artículo 62, imputable a diputados federales y senadores. Consistente en desempeñar una comisión o empleo de la federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva. Conlleva una sanción automática: pérdida del carácter de diputado o senador.

2. Artículo 63, párrafo primero, imputable a diputados federales y senadores. Consistente en no presentarse a rendir protesta del cargo de diputado federal o senador en los términos de este artículo. Conlleva una sanción automática: declaración de vacancia y pérdida del cargo³.

3. Artículo 63, imputable a diputados federales y senadores. Consistente en la inasistencia durante 10 días consecutivos sin causa justificada o sin previa licencia de la Cámara respectiva. Conlleva una sanción automática: inhabilitación del cargo para el periodo de sesiones correspondiente.

4. Artículo 64, imputable a diputados federales y senadores. Consistente en no concurrir a una sesión sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva. Conlleva una sanción automática: la pérdida de la dieta correspondiente al día de la ausencia.

5. Artículo 108, último párrafo, imputable a los servidores públicos. Consistente en presentar su declaración patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las autoridades competentes, en los términos que señale la ley. En este caso la LFRASP, prevé las sanciones aplicables.

6. Artículo 109, fracción III, imputable a todos los servidores públicos. Consistente en no afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, con los actos u omisiones relacionados con el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; las sanciones a las que pueden hacerse

acreedores son la amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, en los términos que señale la ley⁵.

Las responsabilidades administrativas que nuestra ley fundamental atribuye específicamente a los legisladores federales –contenidas en sus artículos 62, 63 y 64— se encuentran escasamente reglamentadas en la LOCGEUM, pues en ella solamente se faculta al Presidente de la Mesa Directiva de cada Cámara para establecer las sanciones correspondientes. Por otra parte, si bien el Reglamento de la Cámara de Diputados y el Reglamento del Senado de la República establecen las obligaciones que tienen las y los diputados y senadores –incluidas algunas de carácter administrativo—, dichas disposiciones no podrían considerarse como reglamentarias de la fracción III del artículo 109 constitucional, puesto que ambos ordenamientos tienen el carácter de resoluciones económicas de cada cámara, en los términos de la fracción I del artículo 77 constitucional. Es decir, carecen del rango de ley puesto que cada uno fue aprobado autónomamente por la Cámara a la que aplica en lo concerniente a su régimen interior.

El Reglamento del Senado de la República prescribe que, con base en lo dispuesto por el artículo 11 de la LFRASP y de lo dispuesto por la LOCGEUM “los grupos parlamentarios, la Mesa y el Pleno, con la participación que corresponda, en sus respectivos ámbitos de competencia, tienen a su cargo los procedimientos relativos para la aplicación de sanciones administrativas a los senadores”. Sin embargo, al no existir una norma con rango de ley que describa los actos y omisiones por los que los senadores incurrir en responsabilidad administrativa, ni las sanciones aplicables, este mandato parlamentario queda en la nada jurídica.

En la LFRASP se ha reglamentado la responsabilidad administrativa a que se refieren los artículos 108, último párrafo, y 109, fracción III, fundamentalmente en lo tocante a los servidores públicos de la APF. Y si bien algunas de las conductas descritas en el artículo 8 de esta ley podrían ser perfectamente atribuibles a los servidores públicos del Poder Judicial y a los del Poder Legislativo –incluidos los de elección popular—, lo cierto es que como las obligaciones previstas en dicho numeral están descritas en términos de las funciones específicas que corresponden al Ejecutivo, están ausentes un gran número de obligaciones de carácter administrativo que están relacionadas con el cumplimiento de las funciones que tienen a cargo los otros dos Poderes, como ausentes están las disposiciones específicas sobre el procedimiento, órganos sancionadores y sanciones aplicables a sus propios servidores públicos. Se trata, como dije antes, de una ley específica para el Poder Ejecutivo y ley paraguas para los Poderes Legislativo y Judicial en materia de responsabilidades administrativas.

En el caso del Poder Judicial de la Federación, lo relativo a las conductas que conllevan responsabilidad para sus servidores públicos, sanciones, procedimientos y órganos responsables de desahogarlos, se encuentra reglamentado en el Título Octavo de la LOPJF y en el Acuerdo 9/2005 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mencionado líneas arriba.

En lo tocante a las responsabilidades administrativas a que se refieren los artículos 108, último párrafo, y 109, fracción III, de los servidores públicos del Poder Legislativo, como ya señalé, la legislación aplicable es precaria, lo que pudiera resultar entendible –aunque no justificable– merced a las particularidades que definen el origen de los empleos, cargos o comisiones que allí se desempeñan y que presento enseguida.

Los servidores públicos del Poder Legislativo lo son:

- a. Por mandato constitucional, aplicable a los 500 diputados y 128 senadores que son electos democráticamente, quienes duran en su encargo tres y seis años, respectivamente; y
- b. Por disposición de ordenamientos secundarios, aplicable a los secretarios generales, tesoreros, contralores internos y demás personal.

Dadas estas particularidades en el Poder Legislativo –y otras circunstancias histórico-políticas que no corresponde analizar en esta exposición de motivos–, el régimen de responsabilidades administrativas de sus servidores públicos ha carecido de una reglamentación que las atienda en su cabal dimensión, para que puedan ser sancionables por responsabilidades administrativas relacionadas con las funciones que dicho Poder tiene encomendadas, incluidos los servidores públicos de elección popular, quienes actualmente sólo son sancionables con base en lo dispuesto por los artículos 62, 63, 64 y último párrafo del artículo 108 de la Constitución. Valga señalar que las facultades que la LOCGEUM otorga a los órganos de control interno de cada una de las Cámaras, aun con la remisión a la LFRASP, no alcanzan para incoar procedimientos sancionatorios en contra de los servidores públicos de elección popular por la comisión de conductas que pudieren implicar responsabilidad administrativa.

En resumen, la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos está reglamentada en lo específico tratándose de los Poderes Ejecutivo y Judicial; pero no lo está para los del Poder Legislativo, circunstancia que amerita una revisión a detalle y, por supuesto, su atención procedente.

IV. La reforma constitucional de 2015 para establecer el Sistema Nacional Anticorrupción

Como es de todos conocido, el 27 de mayo de 2015 fue publicado el decreto de reformas y adiciones a la Constitución por el que, entre otros:

1. Se crea el Sistema Nacional Anticorrupción;
2. Se establece que en lo relativo a la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observarán las disposiciones constitucionales aplicables a dicho

Poder, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización y aplicación de los recursos públicos; y

3. Se establece la facultad del Congreso de la Unión para emitir la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Estos dos ordenamientos deberá aprobarlos el Congreso de la Unión y ser publicados antes del 27 de mayo del año en curso, momento en el cual entrarán en vigor las reformas y adiciones a nuestra ley fundamental en esta materia, de acuerdo con el régimen transitorio de dicho decreto.

Nos encontramos en un momento histórico crucial para establecer las bases constitucionales que hacen falta para subsanar las lagunas constitucionales en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Legislativo, incluidos los de elección popular. Esta circunstancia amerita una revisión a fondo y conlleva un compromiso de nuestra parte para sentar estas bases constitucionales que permitan dar paso a una legislación secundaria que establezca, con toda claridad, las particularidades que en materia de responsabilidades administrativas deben observarse tratándose de los servidores públicos del Poder Legislativo, propuesta que plantearé en el proyecto de Decreto que someto a consideración de esta Soberanía con la presente iniciativa.

V. Bases constitucionales para sancionar responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Legislativo

El fundamento constitucional que hace falta para que también nosotros, legisladores federales y locales, respondamos por los actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa, debe partir del hecho de que nuestro cargo tiene un origen democrático, a diferencia del que tienen el resto de los servidores públicos del Poder Legislativo, y que a partir de esta diferencia sustancial, las conductas sancionables, el órgano sancionador, las sanciones aplicables y el procedimiento respectivo, también deben ser diferentes.

1. Conductas sancionables. En la diferenciación que hagamos sobre las obligaciones que competen a los servidores públicos del Poder Legislativo, compañeras y compañeros, no debemos omitir que todos los actos y omisiones deben apegarse a:

- La legalidad, que implica el cumplimiento puntual, verídico, fiel y recto de las obligaciones derivadas del empleo, cargo o comisión que se desempeñe.
- La honradez, que es la calidad que distingue a quien sabe respetar y tiene honra; que tiene estima y respeto de la dignidad propia, además de buena opinión y fama adquiridas por la virtud y el mérito.

- La lealtad, que es el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad, del honor, de la entereza y de la probidad.
- La imparcialidad, que es la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud.
- La eficiencia, que es un talento fundamental en términos de responsabilidad administrativa, consistente en la capacidad para disponer de algo o de alguien para hacer las cosas bien, siguiendo un sistema de pasos y procedimientos para garantizar la calidad en el cumplimiento de un mandato o un deber, utilizando la menor cantidad posible de recursos.

2. Órgano sancionador. Las conductas sancionables, tal como establece la Constitución, pueden ser graves y no graves. En este sentido, la propuesta consiste en que las conductas no graves de los servidores públicos de elección popular sean conocidas por el órgano interno de control de cada Cámara y resueltas por el Pleno de esta última, según recomendación de dicho órgano interno de control, considerando que su titular es electo por mayoría calificada de cada Pleno. La investigación y substanciación de los procedimientos incoados por conductas graves en que incurran los servidores públicos de elección popular, debe recaer en un órgano colegiado integrado por servidores públicos que tengan un mandato democrático derivado, es decir, aquéllos cuyo nombramiento debe ser realizado por alguna de las cámaras del Congreso de la Unión; desahogado el procedimiento, este órgano colegiado emitiría una recomendación sobre la sanción aplicable al servidor público de elección popular que sería determinada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. En caso de que la sanción consistiere en destitución o inhabilitación, ésta tendría que ser aprobada por el Pleno camaral correspondiente.

3. Sanciones aplicables. Deberán definirse en la legislación secundaria y corresponder a las que la propia Constitución determina: suspensión, inhabilitación, destitución y sanciones económicas. Deberán compadecerse, además, con la conducta atribuible a los servidores públicos, el origen de su cargo y la posición que ocupan en cada Cámara.

4. Procedimiento. Deberá desarrollarse en la legislación secundaria y dependerá de la gravedad del acto u omisión y del órgano competente.

5. Régimen especial. En el caso de los servidores públicos de elección popular, convendrá establecer que si de la conducta atribuible pudiere presumirse la comisión de un delito, no será necesario solicitar la Declaración de Procedencia si se hubiere aprobado previamente su destitución como diputado/a o senador/a.

VI. Conclusiones

El llamado fuero, que tiene el objetivo fundamental protegernos contra detenciones eventualmente derivadas de acusaciones falsas, no debe ser salvoconducto a

favor de quienes ostentamos un cargo de elección popular para cometer atropellos. Y no lo es, tratándose de los actos u omisiones que puedan implicar responsabilidad administrativa. Para este tipo de actos no existe ni debe existir inmunidad alguna.

¿Y en qué consiste un acto u omisión por el que un legislador federal puede incurrir en responsabilidad administrativa?. Eso tendremos que trabajarlo a detalle en la ley que nos demos para reglamentar la fracción III del artículo 109 constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Legislativo.

La sociedad mexicana está cansada de ver imágenes de sus representantes populares insultándose, o mofándose de sus correligionarios, o durmiendo a pierna suelta en el Pleno camarál, o en estado de ebriedad amedrentando a policías, o haciendo ostentación de su cargo, o liados a golpes entre las curules. A este recinto han ingresado personajes auspiciados por representantes populares, a golpe de mazazos y a lomos de caballo, que encabezan y azuzan a grupos encolerizados, con el único propósito “dar la nota”, sin importarles gran cosa la destrucción del patrimonio que es de todos. Y todo ello, enarbolando la bandera de la libertad de expresión.

Es cierto, el artículo 61 de nuestra Carta Magna señala que los diputados y senadores somos inviolables por las opiniones que manifestemos en el desempeño de nuestro cargo, y que jamás podremos ser reconvenidos por ellas. Pero no confundamos: una cosa es nuestro derecho a expresar nuestra opinión y otra muy distinta querer atropellarlo todo enarbolando esta bandera.

En nombre de esa libertad de expresión se han cometido un exceso tras otro en varios recintos parlamentarios del país; en nombre de la libertad de expresión se ha abusado del mandato que los electores nos dieron y en ocasiones se ha llegado a excesos inauditos. En nombre de la libertad que la Constitución nos otorga para ejercer nuestro cargo, se vulneran, una y otra vez, esos principios fundamentales a los que ella nos obliga: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

La libertad para manifestar la opinión propia no debe degenerar en libertinaje para abusar de un derecho sagrado. El fuero no alcanza para proteger ningún tipo de tropelías ni es licencia amplia para comportarse con desdoro, patanería, deslealtad, ineficiencia y deshonestidad.

Nuestra ley fundamental nos considera sujetos sancionables por responsabilidad administrativa, que no es otra que la omisión o comisión de conductas que atenten contra los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Ha faltado ponerle nombre a estas conductas y describirlas; ha faltado señalar quién debe conocerlas, investigarlas y sancionarlas; ha faltado establecer el procedimiento a seguir. Ha faltado, en suma, reglamentar todo lo relativo a las

responsabilidades administrativas de los servidores públicos de elección popular del Poder Legislativo.

¿Cómo sancionar los episodios de violencia física o verbal entre dos o más legisladores, que con tanta frecuencia ocurren en los recintos camarales del país? Tendremos que analizarlo a detalle, porque a nosotros habrá de aplicar.

¿Cómo sancionar a quien, bajo el mismo argumento de la libertad para emitir su opinión, destruye puertas, mobiliario o la infraestructura de los edificios propiedad de las Cámaras del Congreso de la Unión? ¿Cómo sancionar a quien, en nombre de su libertad para opinar sin ser reconvenido, se despoja de su ropa y se exhibe prácticamente desnudo en el recinto parlamentario? Por supuesto que un legislador es inviolable por las opiniones que manifieste en el desempeño de su cargo y jamás podrá ser reconvenido por ellas; pero no confundamos manifestación de una opinión con conductas indecorosas, bravuconas, insolentes, intolerantes, violentas o ultrajantes.

¿Cómo sancionar a quien se presenta en estado de ebriedad o con aliento alcohólico a las sesiones del Pleno o de las comisiones? ¿O a quien trata con descortesía y prepotencia a quienes aquí laboran o asisten a realizar alguna gestión? ¿O a quien se comporta de forma descortés y altanera, exigiendo trato preferencial en instituciones públicas o privadas, en establecimientos comerciales, o en cualquiera otra circunstancia? ¿O cuando se profieren palabras insultantes, o se arrojan objetos o se exhiben letreros insultantes con el propósito de humillar al adversario, o se falta a la disciplina parlamentaria que todas y todos protestamos cumplir y hacer cumplir, bajo el pretexto de que se está ejerciendo la libertad de expresión?

¿Cómo sancionar a quienes realizan gestiones en las comisiones camarales para lograr, por ejemplo, que se asignen recursos a entidades federativas o municipios, a cambio de recibir un favor determinado? ¿O a quien destina para uso personal los recursos públicos que debieran aplicarse a fortalecer la atención a la ciudadanía y las relaciones con esta última, las cuales están íntimamente relacionadas con la función representativa que tienen los legisladores?

Es momento de poner un alto a cualquier exceso que pueda implicar afectación a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y elaborar ese catálogo de conductas sancionables imputables a las y los legisladores, y que no tienen nada que ver con las funciones que el Poder Legislativo tiene encomendadas para servir a la ciudadanía con la emisión de normas justas, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, la revisión de la Cuenta Pública o la designación de servidores públicos que deberán cumplir tareas sensibles para el adecuado funcionamiento de las instituciones del país.

Por lo expuesto y fundado, someto a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se

adicionan la fracción III del artículo 109 y la fracción V del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto

Único. Se adiciona un párrafo tercero a la fracción III del artículo 109, y un párrafo segundo a la fracción V del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

I. ...

II. ...

III. ...

...

La investigación y substanciación de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de elección popular del Poder Legislativo, derivadas de conductas graves, estará a cargo de un órgano colegiado integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, un representante del Consejo de la Judicatura Federal y un representante del Comité de Participación Ciudadana a que se refiere la fracción II del artículo 113 de esta Constitución. La ley establecerá las conductas sancionables, graves y no graves, los procedimientos, sanciones y recursos. Corresponderá al Tribunal Federal de Justicia Administrativa imponer las sanciones correspondientes tratándose de conductas graves, debiendo atender a la recomendación que emita el órgano colegiado que ha substanciado el procedimiento; si la recomendación consistiere en la destitución o inhabilitación del servidor público de elección popular y el Tribunal así lo acordare, dicha resolución deberá ser aprobada por el Pleno de la Cámara correspondiente. A los órganos de control interno de cada Cámara corresponderá lo conducente respecto de las conductas no graves y formular recomendación al Pleno camaral respectivo sobre la sanción aplicable para su aprobación.

...

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.

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

La investigación y substanciación de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de elección popular del Poder Legislativo de las entidades federativas, derivadas de conductas graves, estará a cargo de un órgano colegiado que deberá estar integrado, al menos, por el titular de la entidad de fiscalización local, el titular del organismo garante a que se refiere la fracción VIII del presente artículo, un representante del Consejo de la Judicatura local y un representante del Comité de Participación Ciudadana que formen parte del sistema local anticorrupción a que se refiere el último párrafo del artículo 113 de esta Constitución. La ley establecerá las conductas sancionables, señalando las que serán consideradas graves, los procedimientos, sanciones y recursos. Corresponderá al Tribunal de Justicia Administrativa local imponer las sanciones correspondientes tratándose de conductas graves, atendiendo a la recomendación que emita el órgano colegiado que ha substanciado el procedimiento; si la recomendación consistiere en la destitución o inhabilitación del servidor público de elección popular y así fuere resuelto por el tribunal, dicha resolución deberá ser aprobada por el Pleno de la legislatura local correspondiente. A los órganos de control interno de las legislaturas locales corresponderá lo conducente respecto de las conductas no graves y formular recomendación al pleno sobre la sanción aplicable para su aprobación.

...

VI. ...

Transitorios

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

Segundo. La legislación secundaria a que se refiere el presente decreto deberá ser aprobada dentro de los 180 días siguientes a su entrada en vigor.

Tercero. El órgano colegiado a que se refiere el párrafo segundo adicionado a la fracción III del artículo 109 constitucional, deberá constituirse formalmente una vez publicada la legislación secundaria a que se refiere el artículo transitorio inmediato anterior.

Cuarto. Las denuncias de conductas graves eventualmente atribuidas a un legislador federal antes de la entrada en vigor de la legislación secundaria a que se refiere el artículo segundo transitorio del presente decreto, serán recibidas por el órgano interno de control de la Cámara respectiva, debiendo integrar el expediente respectivo y reservarlo junto con la documentación y pruebas aportadas, para su entrega al órgano colegiado responsable de la investigación y substanciación del procedimiento, una vez que éste se haya constituido formalmente.

Quinto. Las legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a sus textos constitucionales y emitir la legislación reglamentaria correspondiente dentro de los 180 días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

Sexto. Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a las contenidas en el presente decreto

Notas

1 El régimen especial aplicable al presidente de la República quedó establecido en el texto original de la Constitución de 1917 (artículo 108), y consiste en que durante el tiempo de su encargo, sólo puede ser sancionado por traición a la patria y delitos graves del orden común, mediante procedimiento que debe substanciarse ante el Senado de la República en los términos del artículo 110 constitucional.

2 La reforma constitucional sobre responsabilidades de los servidores públicos, publicada el 27 de mayo de 2015, trasladó el contenido fundamental del artículo 113 a la fracción III del artículo 109 constitucional, para que en ella quedara prescrito todo lo relativo a las responsabilidades administrativas. En el nuevo artículo 113 quedó previsto todo lo relativo al Sistema Nacional Anticorrupción. Esta reforma constitucional deberá entrar en vigor a más tardar en mayo de 2016, de acuerdo con el régimen transitorio del decreto.

3 Llama la atención la responsabilidad a que alude el párrafo cuarto del artículo 63 constitucional, imputable a los diputados y/o senadores, así como a los partidos políticos que los hubieren postulado, por no presentarse, sin causa justificada, a desempeñar el cargo dentro de los treinta días siguientes a aquél en que se hubieren instalado formalmente cada una de las cámaras. Este tipo de responsabilidad, así como la sanción aplicable, procedimiento, órgano sancionador, etcétera, no ha sido abordada, ni reglamentada en ninguna ley. La LOCGEUM, que en este caso reglamenta todo lo relativo a la legal instalación de cada una de las cámaras para que puedan “ejercer su cargo” –de acuerdo con el artículo 63 constitucional—, solamente previene el procedimiento, condiciones y requisitos para llevar a cabo la sesión constitutiva de cada una de ellas, así como para la realización de la sesión de Congreso General para la apertura formal de los periodos ordinarios de sesiones –en los términos de los artículos 65 y 66 constitucionales—; pero se deja en el vacío reglamentario el supuesto previsto por

dicho párrafo cuarto del artículo 63 constitucional. En la LOGGEUM se da por sentado que este supuesto nunca ocurrirá, pues se limita a señalar que los diputados y senadores rendirán la protesta constitucional ante el Presidente de la Mesa Directiva de la respectiva Cámara, y que los que se presenten o sean llamados al ejercicio del cargo, lo harán con posterioridad a la sesión constitutiva.

4 Con la excepción prevista en el párrafo segundo de su artículo 108.

5 Estas sanciones no son automáticas, como en el caso de las previstas por los artículos 63 y 64 ya señalados, y deben ser conocidas, investigadas, substanciadas y resueltas en los términos previstos por la ley de la materia, en este caso la LFRASP.

Ciudad de México, a 7 de abril de 2016.

Diputada Carolina Monroy del Mazo (rúbrica)

Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado José Guadalupe Hernández Alcalá, del Grupo Parlamentario del PRD

Problemática

Una de las etapas en la que las mujeres trabajadoras y sus familias enfrentan circunstancias de vulnerabilidad es el periodo de licencia por maternidad; esto se debe en parte a que nuestra legislación no ofrece las alternativas para posibilitar una administración correcta de la alimentación materna que requiere el recién nacido.

Si bien es cierto la tutela de los derechos en materia de salud y en el ámbito laboral, son aspectos que han sido objeto de reformas constitucionales, así como parte de la obligación que representa el cumplimiento de los instrumentos internacionales suscritos por México.

También lo es que aun hacen falta adecuaciones que garanticen parámetros adecuados y particularidades que permitan lograr la garantía y efectividad práctica de estos derechos.

La presente iniciativa plantea por un lado el otorgamiento de periodos más prolongados de licencia por maternidad a los establecidos actualmente, los cuales científicamente son más recomendables y están relacionados con la salud de la madre y su hijo.

Por otra parte, el establecimiento de una política de alimentación a través de la lactancia y respectiva construcción de infraestructura apropiada para tal efecto.

En este último punto se plantea de manera específica la obligación de la administración pública y privada para la conformación de espacios denominados "lactarios" que contribuyan a alcanzar el propósito de conseguir esta política de alimentación.

No podemos soslayar que la Organización Mundial de la Salud ha señalado la necesidad de que exista un periodo mínimo de 6 meses de lactancia natural exclusiva desde el día de nacimiento y de 2 años en complemento con otros alimentos.

Argumentación

La importancia de la lactancia materna radica en que el extraordinario alimento vivo y único provisto por las madres a sus hijos, contiene no sólo la cantidad

adecuada de nutrientes, sino los citoblastos que a su vez sirven como un factor inmunitario y preventivo de enfermedades.

Los componentes únicos de la leche materna, especialmente las grasas, son fundamentales para su desarrollo óptimo del cerebro del recién nacido que prácticamente duplica su masa en los seis primeros meses de vida.

Literalmente existen miles de ingredientes distintos en la leche materna, y la gran mayoría de ellos no se puede replicar artificialmente. El calostro y la leche materna tienen elementos anti infecciosos, por lo que la leche materna no sólo es el mejor alimento para el bebé en términos de nutrición; también tiene un valor efectivo para prevenir enfermedades.

En ese orden de ideas es obligatorio que existía una red familiar, social y legislativa que se convierta en la fuente de confianza y apoyo a la mujer para procurar cada vez más la lactancia materna en nuestro país.

La lactancia no es solo el mejor alimento para el bebé; debemos tener presente que para la madre implica una reducción en las posibilidades de tener cáncer de ovario y mama.

Si nos referimos a su importancia en el plano social, la lactancia puede crear precisamente, una sociedad más saludable y emocionalmente más segura, al crear un fuerte vínculo y fortalecer la autoestima de la madre y sus hijos.

Por ello para la Organización Mundial de la Salud, OMS, es recomendable que los niños sean amamantados de forma exclusiva durante los primeros 6 meses de vida.

A pesar de estas recomendaciones los índices de lactancia materna siguen siendo bajos y es necesario garantizar el derecho para que las madres amamenten a sus hijos; lo hagan de forma exclusiva y continúen con la lactancia hasta los dos años del menor.

En contraste la tendencia a no amamantar se hizo más notoria en las décadas de 1950 y 1960, cuando menos del 15 por ciento de los bebés de dos meses de edad eran amamantados.

Durante aquellos años se informó una marcada declinación en la lactancia en algunos países de Asia y América Latina. En aquel momento existieron diversas razones para disminuir la lactancia, entre ellas el uso por cierto innecesario de sustitutos de la leche materna y la promoción activa por parte de los fabricantes de estos sustitutos.

Las prácticas promocionales se han regulado ahora en muchos países, pero los fabricantes evitan los códigos de conducta aceptados y promueven sus productos, aunque tales prácticas puedan contribuir a la morbilidad infantil.

Las sociedades modernas obligan a las mujeres a estar ausentes de sus hogares y de sus niños durante períodos prolongados, por lo general para trabajar, por ello se ha inhibido su lactancia materna.

Aunque la legislación laboral ha establecido descansos para la lactancia por parte de sus trabajadoras, la distancia del hogar y los problemas de transporte hacen poco práctico que las madres aprovechen estos descansos.

Aunque puede ser posible que una madre lacte a su bebé cuando se encuentran juntos (generalmente en casa), cuando están separados, el bebé recibe su alimentación con fórmulas.

La madre puede extraer su propia leche y dejarla para que alguien alimente en su ausencia al bebé con un biberón pero en la práctica pocas lo hacen.

Suministrar a los bebés sustitutos de leche materna en una edad temprana es peligroso incluso cuando la lactancia continúa. El reemplazo innecesario parcial y temprano de la leche materna con sustitutos de fórmulas o de biberones, introduce riesgos y algunas veces problemas serios para el niño, la madre y la familia.

En 1981 se aprobó el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de Leche Materna, que son el conjunto de reglas destinadas a proteger la lactancia materna de las prácticas comerciales poco éticas y en 1990, la Asamblea Mundial de salud de la OMS recomienda a todos los gobiernos adoptar el Código.

La aprobación del Código Internacional para la Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna y de algunas otras resoluciones que apoyan la lactancia natural, ha llevado a cierta complacencia y a la falsa creencia de que el problema se ha solucionado.

Antes de referirnos al marco normativo podemos decir que hace unos cien años, todos los niños eran amamantados. Toda una serie de creencias populares y erróneas teorías, además de una serie de factores socioeconómicos y religiosos, modas y estilos de vida, contribuyeron al rechazo de la lactancia materna entre las clases media y alta de muchos países de la Europa de los siglos XV al siglo XIX.

Se consideraba al amamantamiento como algo indigno, vergonzoso, propio de las clases inferiores o de los animales. De esta manera, se pone de moda la lactancia mercenaria por medio de nodrizas o madres de leche del pueblo llano.

Sin embargo durante el siglo XIX todos los tratados médicos afirmaron la superioridad de la leche de mujer, aunque químicos y comerciantes ya habían entrado al campo de la alimentación infantil.

Los avances obtenidos en las últimas décadas en la composición de leches para lactantes a partir de modificaciones de leche de vaca, han conseguido productos químicamente similares a la leche materna, aunque desprovistos de las propiedades inmunitarias.

Esta leche administrada en dosis adecuadas al lactante consigue resultados nutricionales satisfactorios pero las consecuencias a largo plazo, siguen siendo desconocidas.

Ahora bien, la leche materna es una vacuna disponible para prevenir millones de decesos de niños es más accesible, segura, se administra oralmente, y no necesitara de una cadena de conservación en frío.

Es por tanto, un imperativo público de salud establecer los parámetros que se deben incorporar a nuestra legislación; cabe destacar que México fue signatario en la Declaración del Milenio, para resolver problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario, en lo que concierne al tema, algunos de sus objetivos son el reducir la mortalidad infantil, erradicar la pobreza, el hambre, igualdad entre géneros y mejorar la salud materna.

La Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, OPS, señalan que México ocupa el segundo nivel más bajo en Latinoamérica en materia de lactancia materna y actualmente el seguimiento (2008-2013) de la Iniciativa Mundial sobre Tendencias de la Lactancia Materna nos coloca en el lugar 79 de 82 países.

En consecuencia en el marco de la Semana Mundial de la Lactancia Materna, misma que se celebra en más de 120 países del 1 al 7 de agosto, se deben retomar los ideales de la Declaración de Inocenti (Firmada por la OMS y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, sobre la protección, el fomento y el apoyo de la lactancia materna.

El Convenio sobre la Protección a la Maternidad, prevé una licencia mínima de doce semanas, y se recomiendan acordar catorce, por lo que México sigue la recomendación mínima por dicha organización internacional, lo cual no asegura la alimentación y nutrición que requiere la población infantil de nuestro país, de acuerdo a nuestras propias características y deficiencias alimentarias.

Existen países firmantes del convenio que otorgan licencias con duración de catorce semanas o más, países como Chile, otorgan dieciocho semanas, España dieciséis, Venezuela dieciocho y algunos países europeos como Italia otorgan diecisiete o más.

No existe homogeneidad en los plazos establecidos para trabajadoras de la iniciativa privada y del servicio público en México, por lo que al tratarse de lo mismo se debe otorgar un periodo de licencia idéntico.

Al mismo tiempo es claro que no se atiende al menos la sugerencia de catorce semanas como estándar internacional, de ahí la importancia de homologar nuestros propios criterios, y establecer un parámetro mucho más amplio.

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo, la fuente principal de ingresos familiares en todo el mundo en un treinta por ciento es resultado del trabajo de la mujer, y en ese mismo porcentaje es que las mujeres en nuestro país se dedican al trabajo fuera del hogar.

A lo largo de los años, el periodo de lactancia materna ha estado disminuyendo, actualmente, según la Organización Mundial de la Salud, el promedio de lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses de vida del bebé es de 14.4 por ciento, colocando a México en el penúltimo lugar.

Con políticas públicas (tales como la Iniciativa Mundial sobre Tendencias de la Lactancia Materna de seguimiento mundial, o la del Hospital Amigo del Niño y de la Madre, preventivas, multidisciplinarias, calificables y cuantificables, de participación ciudadana, así como leyes más justas con las madres, los padres y los recién nacidos se podrán obtener los logros esperados.

Sentar las bases para la existencia de un impacto real y positivo en materia de salud, economía, educación y equidad de género, para nuestras presentes y futuras generaciones, permitirá a nuestro país construir los pilares para alcanzar las metas propias del Estado, así como las acciones estratégicas para acercarnos al cumplimiento de los compromisos internacionales y a los imperativos éticos que favorezcan a la población.

Las ventajas para la salud del hijo y la madre entre otras se encuentran; evitar alergias; se provee azúcar, grasas y proteínas necesarias para la buena salud del bebé; ayuda a la madre a recuperarse después del nacimiento y a mejorar su salud en el futuro; cada alimentación es un verdadero trasplante del sistema inmunológico maduro de la madre a su hijo; se reducen las probabilidades de padecer infecciones en los oídos, diarrea y enfermedades respiratorias; se reducen las probabilidades de desarrollar obesidad infantil.

Cualquier obstáculo en la alternativa de recibir leche materna es una violación a los derechos de la madre y recién nacido, pues existe evidencia científica decisiva sobre las ventajas de la lactancia natural para la salud.

Una menor morbilidad y mortalidad infantil, favorece en especial a las dos terceras partes de la población mundial que vive en la pobreza, puesto que representa menos gastos familiares, además de menores tasas de infecciones y menos hospitalizaciones en niños alimentados con esta leche.

Un niño que no se amamanta y que no recibe lactancia exclusiva durante los primeros seis meses de vida, pierde todas las ventajas que proporciona la lactancia por sus nutrientes, así como sus propiedades inmunológicas, ya que la alimentación artificial puede contribuir a la malnutrición proteico-energética, y puede incluir el marasmo nutricional.

Las propiedades de la leche materna son insustituibles ya que inmediatamente después de dar a luz al bebé, la madre produce calostro y en pocos días, la leche llega y aumenta en gran cantidad para suplir las necesidades del niño.

La producción de leche de una madre está influenciada sobre todo por las exigencias de su bebé, cuya succión estimula la secreción de la leche, la cantidad con frecuencia aumenta de alrededor de 100 a 200 ml al tercer día del nacimiento y de 400-500 ml en el momento en que el bebé tiene diez días de edad y esta producción puede continuar aumentando hasta mil o mil 200 mililitros por día.

Un niño sano de cuatro meses de edad, de peso promedio y que crece normalmente, si se alimenta al pecho exclusivamente, recibirá de 700 a 850 ml de leche materna en un período de 24 horas.

Al considerar que los bebés pueden comer tanto cuanto deseen, siempre tendrán suficiente leche. Esta es probablemente la única oportunidad en la vida en que una persona puede comer tanto cuanto desee y siempre que lo desee.

Por esto todos los estudios indican con claridad que los nutrientes que hay en la leche de una madre sana y bien nutrida, satisfacen todas las necesidades nutricionales del niño si consume suficiente leche.

Como he mencionado es de particular importancia la presencia del calostro en la leche materna que genera factores antiinfecciosos (que no se encuentran presentes en las fórmulas para bebés).

Algunos anticuerpos e inmunoglobulinas actúan en el intestino del niño y atacan a los organismos que causan enfermedades, y evitan así infecciones. Células vivas, sobre todo glóbulos blancos, pueden producir sustancias importantes como interferón (que pueden combatir los virus), inmunoglobulina A, lactoferrina y lisosomas; otros factores, como el factor bífido que ayuda a ciertas bacterias amigas, como los lactobacilos, a crecer y proliferar en el intestino del niño, ayudan a garantizar un entorno ácido (por el ácido láctico) que resulta desfavorable para el crecimiento de organismos patógenos.

En términos simples, la leche materna contribuye a que el intestino del bebé sea un medio adverso y hostil para los organismos causantes de enfermedades.

No obstante la ciencia y la industria se han unido para producir sustitutos de la leche humana con la intención de imitarla en términos de la cantidad de nutrientes que hay en la leche materna.

Las fórmulas infantiles, son la alternativa de la leche materna para los bebés que no pueden ser amamantados, sin embargo todas se basan en leche de mamíferos, por lo general leche de vaca y aunque pueden ser una opción no son lo mismo.

Incluyen los nutrientes conocidos que el niño necesita, aunque en algunos aspectos las fórmulas infantiles son tan distintas de la leche humana, que pueden ser no aptas y peor aún, peligrosas.

Las leches manufacturadas no tienen las propiedades anti infecciosas y las células vivas que se encuentran en la leche humana. Los productos manufacturados pueden ocasionarle al niño problemas de salud que nunca serían causados por la leche humana.

La consecuencia más grave en niños alimentados con fórmula es una mayor tasa de eczema, otras alergias, cólicos y el síndrome de muerte infantil repentina, con respecto a niños que reciben leche materna, además los productos manufacturados son muy costosos.

Debemos asegurarnos de legislar para que se garantice el derecho a la lactancia materna y a que esta no debe ser un procedimiento complicado y difícil. Debe ser algo agradable para madre e hijo, si se dan circunstancias correctas de seguridad, apoyo, información e incentivo.

Es importante que las madres tengan un fácil acceso a una buena asesoría y apoyo, que las leyes laborales y condiciones de trabajo reconozcan las necesidades especiales de las madres lactantes en la fuerza laboral.

Si la lactancia se acepta por los y empleadores como una práctica usual y necesaria, se harán arreglos para que la madre pueda tener a su bebé cerca de ella durante los primeros seis meses de vida.

La protección, apoyo y promoción de la lactancia natural requiere de una estrategia integral que facilite a las madres y a sus hijos el ejercicio práctico de su derecho.

La alimentación con leche materna y la buena nutrición en la infancia son aspectos cruciales para la supervivencia infantil, para reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad entre los menores de cinco años, y erradicar la pobreza extrema y el hambre.

La actuación de los profesionales de la salud respecto a la lactancia ha mejorado en las últimas dos décadas, pero existe todavía la necesidad de educar a los futuros trabajadores de la salud sobre la lactancia y reeducar a los profesionales actuales. Se requiere mejorar la capacitación de los médicos, enfermeras, parteras y otros profesionales de la salud.

El Poder Legislativo, los gobiernos y la sociedad somos responsables de poder garantizar la alimentación y nutrición adecuada mediante la lactancia materna con periodos de licencia mucho más amplios y proteger los derechos de las mujeres trabajadoras.

Al mismo tiempo se requiere aumentar la conciencia colectiva sobre los grandes beneficios no solamente para los niños, sino para la sociedad en su conjunto.

Tomar medidas concretas para establecer sitios agradables de trabajo tanto como sea posible, para la madre y el niño, abogar e insistir en una política pública basada en los derechos relacionados con la maternidad y la lactancia para considerarla como “la primer vacuna” que recibe el niño, significa protegerlo de infecciones frecuentes y desnutrición que amenazan su vida. Tenemos que abordar por tanto, a la lactancia materna desde el punto de vista social, nutricional e inmunológico, dotando a nuestro marco jurídico de elementos que faciliten su acceso.

En cuanto a la prevención, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud es posible evitar el síndrome de muerte súbita del lactante, o bien en adultos que recibieron lactancia materna en la infancia, suelen tener menor tensión arterial y menores concentraciones de colesterol, así como menores tasas de sobrepeso, obesidad y diabetes.

45 por ciento de la carga de morbilidad de los menores de 5 años, se asocia con la mala nutrición. Por esto los primeros dos años de la vida del niño son especialmente importantes.

Finalmente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer señala:

...Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social...

Por su parte la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer:

...El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;

A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados parte tomarán medidas adecuadas para:

- a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;
- b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales...

El Convenio sobre la protección de la maternidad; de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo

...Toda mujer a la que se aplique el presente Convenio tendrá derecho, mediante presentación de un certificado médico o de cualquier otro certificado apropiado, según lo determinen la legislación y la práctica nacionales, en el que se indique la fecha presunta del parto, a una licencia de maternidad con una duración mínima de doce semanas y se recomienda acordar una duración de catorce...

Consecuentemente la lactancia materna es sin duda una medida preventiva para evitar enfermedades y una incuestionable fuente de alimentación sana que proporciona los nutrientes que necesita el ser humano, por estas razones tenemos que abordarla desde el punto de vista social, nutricional e inmunológico, dotando a nuestro marco jurídico de elementos que faciliten su acceso.

Fundamento legal

Por lo expuesto, el suscrito diputado José Guadalupe Hernández Alcalá , 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 establecido por los artículos 71, fracción II, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a las licencias de maternidad y los derechos de del menor a la alimentación y adecuada nutrición a través de la lactancia materna

Artículo Único. Se reforma y adiciona el artículo 123, fracción V, del Apartado A y la fracción XI del Apartado B, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue

Artículo 123. ...

...

A.

I. a IV. ...

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de ocho semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y ocho semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de cuarenta y cinco minutos cada uno para alimentar a sus hijos, hasta el término máximo de veinticuatro meses; disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles y lactarios.

VI. al XXXI. ...

B. ...

I. a X. ...

XI. ...

a)...

b)...

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de ocho semanas de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otras ocho semanas después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de cuarenta y cinco minutos cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles y lactarios.

d) a f)...

XII. a XIV. ...

Transitorio

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4503-VI, jueves 7 de abril de 2016

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

Palacio legislativo de San Lázaro, a 7 de abril de 2016.

Diputado José Guadalupe Hernández Alcalá (rúbrica)

Que reforma el artículo 4o. 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 los 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 siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el décimo párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de responsabilidad social enfocada a la niñez, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

México suscribió la Convención sobre los Derechos del Niño en septiembre de 1989, la cual fue convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Su promulgación significó un cambio de perspectiva en la forma como se concebía la relación entre derechos e infancia; se pasó de ver a los niños como objetos de medidas de protección y de acciones asistencialistas, a reconocerlos como sujetos titulares de sus derechos desde su nacimiento.

El artículo cuarto de la Carta Magna sufrió varias reformas con el propósito de integrar en su contenido distintas disposiciones para salvaguardar y promover el respeto a los derechos de la niñez, estableciendo disposiciones como la contenida en el décimo párrafo del artículo 4o. de la Constitución. En él se establece la obligatoriedad del Estado para facilitar a los particulares que coadyuvan en el cumplimiento de los derechos de la niñez.

Esta disposición significó un avance importante en la suma de esfuerzos de todo el Estado para continuar con la actividad permanente de suscitar una mayor responsabilidad sobre los derechos de la niñez. Pero por otro lado supone una actividad un tanto cuanto pasiva, al establecer que solo estará obligado a otorgar las facilidades.

De acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española, la palabra facilitar, origen de otorgar facilidades, significa “hacer fácil o posible la ejecución de algo o la consecución de un fin”

(<http://dle.rae.es/?id=HT9f5JQ>), por lo que se afirma que la actividad es un tanto pasiva.

Por otro lado, la defensa de los derechos de la niñez implica mayores acciones que conlleven la suma de esfuerzos, no solo para cumplir el propósito, sino para fomentar e incentivar la generación de tareas que reflejen la voluntad más amplia por proteger e impulsar los derechos de la niñez, por parte de los particulares.

La UNICEF ha promovido la participación de empresas para fortalecer los esfuerzos de colaboración del sector privado con los derechos de la niñez, brindando apoyo a compañías que pretenden reforzar su compromiso en aras de una contribución positiva para las comunidades y entorno mundiales, y proporcionar el apoyo para conseguir su responsabilidad social corporativa y sus objetivos.

Este es el espíritu proactivo que el Estado mexicano debe poner en práctica para la consecución del objetivo, dado a que aún falta mucho por hacer, sobretodo en este sector empresarial, para erradicar prácticas que vulneran los derechos de los niños.

En México, más de 3 millones de niños, niñas y adolescentes entre los 5 y 17 años de edad están trabajando –cuando deberían estar en las aulas, recibiendo educación-, de acuerdo al Módulo sobre Trabajo Infantil de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE 2011). Lo anterior equivale al 12.5 por ciento de la población infantil de este mismo rango de edad. De ellos, 1.1 millones son menores de 14 años, es decir, no han cumplido con la edad mínima para trabajar marcada por la Ley Federal del Trabajo.

La UNICEF ha propuesto diez principios que las empresas deberán cumplir para contribuir al respeto de los derechos de los niños y las niñas, a estos principios los ha denominado “Los derechos del niño y principios empresariales”, que pretenden identificar una serie de acciones que todas las empresas deben implementar para respetar los derechos de niño: tanto para prevenir y remediar cualquier impacto adverso sobre los derechos humanos de los niños como para apoyar, promover y hacer avanzar estos derechos. Los principios ponen de manifiesto el tremendo potencial positivo que tienen las empresas (grandes y pequeñas), y buscan promover las mejores prácticas empresariales. Los Principios representan una invitación a todas las empresas a nivel global a evaluar el impacto que tienen sobre los niños y a tomar medidas para crear un mundo mejor para ellos.

En este sentido algunas empresas se han sumado a esta gran cruzada, como muestra del compromiso con la niñez, pero este hace falta la disposición expresa con para que el Estado, en su conjunto, fomente este tipo de acciones en las que el Gobierno genere incentivos para que los particulares participen más activamente en el desarrollo de políticas, que ayuden, entre otras cosas, a disminuir el alto índice de trabajo infantil que hay en nuestro país, en donde las empresas juegan un papel fundamental.

Por lo expuesto, sometemos a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona el décimo párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de responsabilidad social enfocada a la niñez

Artículo Único. Se reforma y adiciona el décimo párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

...

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez y fomentará responsabilidad social enfocada a la niñez.

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 7 de abril de 2016

Diputada María Elena Orantes López (rúbrica)

Del Congreso de Chihuahua, con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 27 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Chihuahua, Chih., a 15 de marzo de 2016.

Diputado José de Jesús Zambrano Grijalva

Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

Presente

Para su conocimiento y los efectos conducentes, le remito copia del acuerdo número 794/2016 II P.O., así como del dictamen que le dio origen, por medio del cual la Sexagésima Cuarta Legislatura del honorable Congreso del Estado de Chihuahua, envía al honorable Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto a efecto de reformar los artículos 27 y 115, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de establecer la concurrencia del municipio con la asamblea ejidal y/o comunal para efectos de regularización de la tenencia de la tierra y determinar el uso de suelo de ejidos y comunidades con fines de asentamientos urbanos.

Sin otro particular de momento, le reitero a usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente

Diputada María Elvira González Anchondo (rúbrica)

Presidenta del Honorable Congreso del Estado

Acuerdo No. 794/2016 II P.O.

La Sexagésima Cuarta Legislatura del honorable Congreso del estado de Chihuahua, reunida en su segundo período ordinario de sesiones, dentro del tercer año de ejercicio constitucional

Acuerda

Primero. La Sexagésima Cuarta Legislatura del honorable Congreso del estado de Chihuahua envía al honorable Congreso de la Unión, iniciativa con proyecto de decreto a efecto de adicionar un párrafo sexto recorriendo el contenido de los subsecuentes, a la fracción VII del párrafo décimo del artículo 27, así como un

segundo párrafo al inciso e) de la fracción quinta del artículo 115, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar redactados de la siguiente manera:

Artículo 27. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

I. a VI. ...

VII. ...

Los municipios de manera concurrente con la asamblea ejidal y de las comunidades, podrán, regularizar el régimen de tenencia de la tierra y determinar el uso de suelo de ejidos y comunidades con fines de asentamientos urbanos en los términos que para el efecto establezca la Ley.

...

...

VIII. a XX. ...

Artículo 115. ...

I. a IV. ...

V. ...

a) a d)...

e) ...

Los municipios de manera concurrente con la asamblea ejidal y de las comunidades, podrán regularizar el régimen de tenencia de la tierra y determinar el uso de suelo de ejidos y comunidades con fines de asentamientos urbanos en los términos que para el efecto establezca la Ley.

f) a i)...

...

VI. a X. ...

Transitorio

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

Segundo. Remítase copia del presente acuerdo y del dictamen que le da origen, al honorable Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tercero. La Sexagésima Cuarta Legislatura exhorta respetuosamente a las Legislaturas de las Entidades Federativas y a la de la Ciudad de México, para que tengan a bien sumarse a la propuesta de adición de los artículos 27 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de establecer la concurrencia del municipio con la asamblea ejidal y/o comunal para efectos de regularización de la tenencia de la tierra y determinar el uso de suelo de ejidos y comunidades con fines de asentamientos urbanos.

Dado en el salón de sesiones del Poder Legislativo, en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua, a los quince días del mes de marzo del año dos mil dieciséis

Diputados: María Elvira González Anchondo (rúbrica), presidenta; Ana Lilia Gómez Licón (rúbrica), Juan Eleuterio Muñoz (rúbrica).

Que reforma el artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Verónica Delgadillo García y José Clemente Castañeda Hoeflich, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Los suscritos diputados Verónica Delgadillo García y José Clemente Castañeda Hoeflich, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo establecido por 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, someten a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de pensiones de expresidentes, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

Primero. El ámbito económico del país no presenta del todo un escenario alentador, y basta con observar los recientes recortes a la administración pública federal y medidas que fueron anunciadas recientemente por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México.

La Secretaría de Hacienda dio a conocer un ajuste preventivo en el gasto de la administración pública federal por un monto cercano a los 132 mil millones de pesos¹, dentro de los ajustes se contemplan reducciones a viáticos, alimentación del personal, telefonía entre otros.

Si bien la situación económica actual del país depende en gran medida de la volatilidad en el mercado internacional, no debe ser justificación alguna para caer en una deficiente administración de los recursos públicos, ya que la política de gasto se vuelve trascendental y de suma importancia.

Incluso la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 134 primer párrafo establece las características en que los recursos públicos deben ser administrados:

“Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”

Segundo. La dinámica que ha venido presentando el desarrollo económico en el mundo sigue beneficiando a quien más tiene y perjudicando a quien menos tiene, y la brecha salarial se vuelve cada vez más amplia entre las personas que siguen ganando cada vez menos y aquellos más ricos.

México se encuentra dentro de los países con mayor desigualdad salarial, ya que 10 por ciento de la población más rica se encuentra 30.6 veces por encima de 10 por ciento más pobre². Una desigualdad que indudablemente genera, de forma inmediata, una desaprobación social y que puede verse agravada cuando se incluyen abusos de poder, casos de injusticia o simplemente cuando 21.4 por ciento³ de nuestra población se encuentra por debajo del umbral de la pobreza.

“La capacidad adquisitiva de los mexicanos ha caído tres cuartas partes en los últimos 40 años. En 1976, con un salario mínimo, una familia podía comprar hasta casi cuatro veces más de lo que puede adquirir ahora. Los niveles de pobreza se han mantenido estables en los últimos 20 años, sin embargo, la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita mexicano ha sido de más de 1 por ciento anual en esos mismos años.”⁴

Pareciera que el fenómeno de la desigualdad se ha convertido en algo común, y que ha logrado llegar a un punto donde es irremediable, por lo tanto provoca una aceptación resignada. “Hay una naturalización de la desigualdad, siempre se ha vivido en una sociedad desigual y hay una altísima tolerancia que explica también la ostentación que los ricos hacen en este país”⁵

Aunado a lo anterior, nuestro país se caracteriza por tener trabajadores pobres, donde 19 por ciento⁶ tiene un ingreso por debajo de la línea de la pobreza; por una desigualdad laboral entre hombres y mujeres; por menores oportunidades laborales para las mujeres; y por una brecha de género donde las remuneraciones de las mujeres se encuentran por debajo de lo que ganan los hombres.

Tercero. El escenario desalentador que presenta nuestro país, que deja marcada una tendencia de gran desigualdad social y económica, es una realidad tangible para millones de personas, siendo indispensable atender y corregir el rumbo hacia donde nos dirigimos. Por lo que el gasto responsable de los recursos públicos es inminentemente, así como constitucionalmente establecido, prioritario si es que queremos llegar hacer frente a la desigualdad.

Por lo que una pregunta obligada sería: ¿cómo justificar la existencia de pensiones millonarias que reciben servidores públicos?, en particular la de aquellos que se desempeñaron como presidentes de la República, cuando gran parte de la población mexicana no puede acceder a una jubilación digna o a un retiro que le permita vivir sin preocupaciones económicas.

La presente iniciativa con proyecto de decreto establece adicionar un segundo párrafo al artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de eliminar las pensiones de retiro que reciben los expresidentes, así como tener asignados servidores públicos o personal a su cargo para protección o servicio y que generen una gasto presupuestal.

Cuarto. El estudio realizado por los investigadores Ernesto Villanueva e Hilda Nucci, denominado Los parásitos del poder, cuánto cuesta a los mexicanos

mantener los privilegios de los expresidentes, permite conocer un ejemplo claro de la descomposición institucional que impera en nuestro país, desde un punto de vista de transparencia, rendición de cuentas, vigilancia y bajo la óptica de justicia social en el uso eficiente de los recursos públicos.

Uno de los elementos fundamentales del citado estudio corresponde a la falta de legalidad en las pensiones, apoyos, prestaciones, salarios y subsidios que reciben los expresidentes, ya que los acuerdos existentes (incluso carentes desde la firma del titular del Poder Ejecutivo) así como de los reglamentos que pretenden justificar dichos privilegios carecen totalmente de fundamento legal, además pueden llegar a ser considerados inconstitucionales ya que en ningún momento el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere apoyos, pensiones o compensaciones a los exmandatarios⁷.

“Según el periódico Reforma , en 2013 se destinaron 10 millones 970 mil pesos para cubrir las pensiones de exmandatarios, además 29 millones 770 mil pesos para el personal de apoyo de Felipe Calderón, Vicente Fox, Ernesto Zedillo, Carlos Salinas y Luis Echeverría, Estos montos no incluyen las erogaciones por concepto de seguridad”⁸

Para poder llegar a dimensionar el gasto dirigido a los expresidentes, se presenta la siguiente información:

Felipe de Jesús Calderón Hinojosa con 19 personas a su servicio, 812 mil 547 pesos mensuales. Vicente Fox Quezada con 20 personas, 471 mil 724 pesos. Ernesto Zedillo Ponce de León con 5 personas 77 mil 308 pesos mensuales. Carlos Salinas de Gortari, con 10 personas, 249 mil 018 pesos mensuales, y Luis Echeverría que además de su pensión cuenta con 17 personas, 150 mil pesos al mes.⁹

El estudio por parte de Ernesto Villanueva e Hilda Nucci, señala que además del salario mensual que recibe un expresidente “habría que agregar 4 millones 799 mil 999 pesos por gastos de ayudantía y seguridad”¹⁰

Quinto. Como se mencionó en uno de los puntos anteriores, ¿cómo puede ser razonable un gasto de tales dimensiones millonarias como las que representan las pensiones de expresidentes? Cuando la inmensa mayoría de los mexicanos y mexicanas no cuenta con un empleo digno, que pueda traducirse en una seguridad laboral y social estable para su retiro.

“En México, para que un ciudadano de a pie pueda ser sujeto de una pensión por cesantía en edad avanzada conforme a la ley de seguro social de 1997 debe tener cumplidos 60 años al momento de causar baja en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), haber cotizado como mínimo mil 250 semanas –más o menos el equivalente a 25 años de trabajo–, estar de baja ante esta dependencia al momento de realizar la solicitud y encontrarse privado de actividad remunerada. Por el

contrario, un presidente o su similar pueden tener una pensión privilegiada con una quinta parte del trabajo de una persona común”¹¹

Es necesario contextualizar la situación de seguridad social que tenemos en México respecto al retiro, ya que en estudios recientes por parte del Banco Interamericano de Desarrollo señalan que “más de 70 por ciento de los mexicanos cercanos a la edad de jubilación no tendrán una pensión suficiente”¹²

Sólo uno de cada cuatro mexicanos tiene posibilidad para ahorrar para tener un retiro, “56 por ciento de los mexicanos ahorra poco o nada para su retiro, mientras que 18 por ciento lo hace de manera esporádica y 24 por ciento lo hace de manera formal o constante.”¹³

“Cuando no existe una pensión justa no hay manera de dejar de trabajar. Se trata de un ciclo que perpetua la pobreza y la desigualdad”¹⁴

En la encuesta que realizó la Asociación Mexicana de Afores a mediados del año 2013, denominada Ahorro y Futuro: ¿Cómo viven el retiro los mexicanos? arrojó que “sólo 39 por ciento de los mayores de 65 años recibe alguna pensión, mientras que 41 por ciento debe seguir trabajando [...] incluso el 20 por ciento de la población mayor de 80 años también debe seguir trabajando.”¹⁵

“El panorama no luce alentador: de las poco más de 50 millones de cuentas de ahorro para el retiro administradas por las Afore, sólo alrededor de 20 millones están activas”¹⁶ Lo cual vuelve a plantear el sentido de la presente iniciativa, cómo justificar una pensión mensual de 200 mil pesos mensuales a expresidentes contra una pensión de mil 100 pesos para personas mayores de 65 años que se aspira llevar a cabo con una Pensión Universal. La situación merece su pronta atención y más si se considera el ritmo de envejecimiento en México, de lo contrario seguiremos teniendo a cuatro de cada diez adultos mayores trabajando para poder mantenerse, por el simple hecho de que su pensión no es suficiente para sobrevivir.

Sexto. Podemos llegar a afirmar que existe un consenso político, o por lo menos éste puede llegar a ser interpretado de esa forma, ya que existen diferentes iniciativas que se han presentado sobre el tema de pensiones a expresidentes han provenido de diferentes grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión, teniendo como finalidad regular los beneficios que reciben aquellas personas que desempeñaron el cargo de presidente de la República.

En el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 mayo de 2015, es posible identificar el tabulador mensual de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos de mano de las dependencias y entidades.

En dicho tabulador se encuentra la percepción total mensual que recibe aquella persona que se desempeñe como presidente de la República, con un sueldo base bruto de 40 mil 766 pesos más una compensación de garantizada de 167 mil 804 pesos, siendo un salario total de 208 mil 570 pesos mensuales.

Sería cuestión de simple cálculo deducir que el presidente de la República recibirá más de 15 millones de pesos al finalizar su administración de seis años, esto sin incluir aguinaldo y bonos, además cabe mencionar que el gasto durante ese periodo se reduce considerablemente ya que no tendrá la preocupación, como la tenemos millones de mexicanos, por pagar una renta, gasolina, alimentación y demás servicios que se contemplan en el momento de encabezar una de las máximas representaciones populares.

Séptimo. Es fundamental tener muy presente que en un país como el nuestro, con los mayores índices de desigualdad de América Latina, en donde habitan más de 55 millones de personas en situación de pobreza, en donde casi a la mitad de la población no le alcanza para tener una vida digna, no podemos permitir que el dinero de la gente sea malgastado y desperdiciado en cosas que no atiendan a esa gran mayoría de los mexicanos.

En un país donde cerca de la mitad de la población vive por debajo de la línea de bienestar, no podemos permitir que el dinero de la gente se malgaste en las pensiones y los servicios que se otorgan a los expresidentes. La presente iniciativa busca ser un ejemplo que permita iniciar un cambio de rumbo en la forma en que se utilizan los recursos públicos.

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

Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando de la siguiente manera:

Artículo 83. ...

El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, bajo cualquiera de las modalidades que menciona el párrafo anterior, no gozará de pensión por retiro ni de prerrogativas que representen erogación de recursos públicos.

Transitorios

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

Segundo. Se deroga toda aquella disposición que contravenga el presente decreto.

Notas

1 Hacienda se previene: anuncia recortes al gasto; Banxico aumenta la tasa de interés a 3.75%, Animal Político, febrero 12 del 2016, www.animalpolitico.com

2 La información respecto a la desigualdad salarial, fue consultada en el informe de la OECD intitulado “Todos juntos: ¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia? (In It Together, Why Less Inequality Benefits All) 2015, del cual diferentes medios nacionales replicaron a través de diferentes notas periodísticas, principalmente por Animal Político así como por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

3 OECD Distribución del Ingreso, Base de Datos www.stats.oecd.org/

4 La distribución del ingreso, cuestión de vértigo. Junio 23, 2015, Animal Político, Majo Siscar, www.animalpolitico.com

5 Ibídem.

6 OECD Distribución del Ingreso, Base de Datos www.stats.oecd.org/

7 Villanueva, Ernesto y Nucci, Hilda, “Los Parásitos del Poder, cuánto cuesta a los mexicanos mantener los privilegios de los expresidentes” 2015 Ediciones Proceso pág. 29.

8 Ibídem pág. 28.

9 Ibídem .

10 Ibídem pág. 32.

11 Ibídem pág. 14.

12 Gran mayoría de mexicanos, sin pensión suficiente: BID, El Financiero, 28 de abril 2015, www.elfinanciero.com.mx

13 México, el país menos preparado para el retiro, Forbes México, Viridiana Mendoza Escamilla, 21 de octubre 2014, www.forbes.com.mx

14 Opinión por parte de Enrique Cárdenas, director ejecutivo del Centro de Estudios Económicos Espinosa Yglesias. México, el país menos preparado para el retiro, Forbes México, Viridiana Mendoza Escamilla, 21 de octubre 2014, www.forbes.com.mx

15 Sin pensión 60% de los mexicanos mayores de 65 años, Forbes México, Viridiana Mendoza Escamilla, 26 de septiembre de 2013, www.forbes.com.mx

16 Los 20 millones de mexicanos que morirán trabajando, Forbes México, Viridiana Mendoza Escamilla, 28 de febrero 2016, www.forbes.com.mx

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de abril de 2016.

Diputados: Verónica Delgadillo García (rúbrica), José Clemente Castañeda Hoeflich

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 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 por el artículo 73, numeral XXII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 74, 93, 108, 109 y 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 13, fracción I, y 103, y se adiciona una fracción XV al artículo 15, recorriendo las subsecuentes fracciones, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Exposición de Motivos

La alternancia en el país llegó por primera vez en 2000 con la elección de Vicente Fox Quezada, el primer candidato emanado de un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional. El cambio en el régimen político trajo consigo la celebración de elecciones libres en un ambiente de competencia donde la oposición tiene posibilidades reales de ganar los comicios.

La expectativa y los retos de la alternancia eran muchos, entre otros, el inicio de una lucha contra la impunidad, el reconocimiento de la verdad y la justicia para las víctimas de crímenes del pasado; el combate a la pobreza y la marginación rural, indígena y femenina; y la reconciliación nacional con base al reconocimiento de la diversidad y la apertura de espacios de participación política de la ciudadanía. Sin embargo dentro de estos temas fundamentales había dos que sensibles para el país: el combate a la corrupción y la pobreza.

La llegada de la alternancia en el 2000 sería la culminación de un proceso derivado de diversos hechos que le antecedieron. Uno de los sucesos más significativos fue la derrota del PRI en las elecciones internas de 1997 que se tradujo en perder por primera vez en la historia del país la mayoría en el Congreso, hecho que inauguraría un sistema de pesos y contrapesos plasmado en la Constitución pero que había sido letra muerta por varias décadas.

Una de las facultades fundamentales para hacer valer un verdadero contrapeso de poderes es la que le concede la Constitución al Poder Legislativo de poder fiscalizar el gasto público y exigir cuentas al Ejecutivo, que en la práctica renunció a dicha atribución debido a la hegemonía que ejerció el PRI durante la segunda mitad de ese siglo. Hacer válida dicha facultad le llevaría al Legislativo en la LVI

Legislatura (1997-200) trabajar en una reforma constitucional que creó en 1999 la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Para diciembre de 2000 se dio la promulgación de Ley de Fiscalización Superior de la Federación en la cual se dotó a la ASF de autonomía técnica y de gestión, y se otorgaron mayores facultades para la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; asimismo, se impulsaron nuevos procedimientos de revisión, entre otros, el de iniciar las prácticas de auditoría al desempeño, y se establecieron facultades en la determinación de daños y perjuicios y el fincamiento de responsabilidades económicas resarcitorias.

La creación de la ASF sería la cúspide de una época en la que se creó todo un andamiaje institucional que vendría a dismantelar el sistema político anacrónico de corrupción, opacidad y de abusos que hubo en el ejercicio de gobierno de un solo partido. Por ejemplo, en 1990 nace el Instituto Federal Electoral (IFE) con la encomienda de organizar elecciones en un entorno de equidad e imparcialidad que pudiera garantizar la certeza y credibilidad sobre los resultados. Ante la opacidad y la discrecionalidad con la que se manejaban los recursos públicos se creó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Datos Personales, con el objetivo de que las instituciones se convirtieran en una caja de cristal para que el ciudadano pudiera saber en qué y dónde se gastaban sus recursos.

El año en que Vicente Fox llegó a Los Pinos, México había obtenido una calificación de 3.3 en materia de integridad y honestidad, según Transparencia Internacional; para 2006, al finalizar su gobierno, el país obtenía la misma calificación. Es decir, la alternancia que había llegado con grandes promesas esperanzadoras de cambio no fue capaz de cambiar la percepción de corrupción que había en el país.

En abril de 2009, con objeto de fortalecer al Órgano de Fiscalización Superior, se abrogó a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y se expidió la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Esta nueva estructura legal introdujo relevantes modificaciones, entre las que destacan la modificación a los plazos de rendición de la Cuenta Pública y del Informe de su Fiscalización, fijando el 30 de abril y el 20 de febrero del año siguiente, respectivamente. Se estableció que la ASF pueda verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas públicos mediante auditorías de desempeño. La ASF ya podría fiscalizar directamente los recursos federales que ejerzan estados, municipios y las demarcaciones del Gobierno del Distrito Federal. De igual manera para fiscalizar los recursos federales que ejerza cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, así como los que se transfieran a fondos, fideicomisos, mandatos y contratos análogos, de conformidad con las leyes respectivas, entre muchas otras.

Hoy en día, y a pesar de los esfuerzos que se han dado para fortalecer el combate a la corrupción con la creación de la ASF, de la Secretaría del a Función Pública,

del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la percepción de corrupción no es hoy mejor que hace 10 años. Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2015, herramienta elaborada por Transparencia Internacional (TI), México sigue estancado en el lugar 95 de 168 países al obtener una calificación reprobatoria de 35 sobre 100, casi al mismo nivel que países como Bolivia, Moldavia y Nigeria, que están considerados en una escala de serios niveles de estas malas prácticas, es decir, en la última década no se ha avanzado en uno de los más grandes problemas que tiene el país, la corrupción.¹

En comparación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la percepción sobre la corrupción en la República Mexicana lo ubicó en el último lugar, separándolo 86 y 79 lugares de sus principales socios económicos, Canadá y Estados Unidos, respectivamente. México ocupó el lugar 79 entre 102 países y el 14 de 19 en América Latina en materia de sobornos, de acuerdo con el Índice de Estado de Derecho 2014 del World Justice Project.²

Según el Foro Económico Mundial, WEF por sus siglas en inglés, la corrupción es ya el principal obstáculo para hacer negocios en México, por encima de la inseguridad. Existe una gran insatisfacción con el sistema democrático en el país, pues, según el Latinobarómetro, sólo el 27% de los mexicanos se encuentran satisfechos con la democracia y el 88% de los mexicanos pensamos que la corrupción es un problema frecuente o muy frecuente.³

Dicha percepción sobre la corrupción no es infundada, escándalos como el de la llamada Casa Blanca, Oceanografía, OHL y acusaciones de desvío y malversación de fondos contra los exgobernadores de Aguascalientes, Coahuila, Guerrero, Nuevo León, Sonora, Tabasco (por decir algunos), ha contribuido en el profundo desencanto de la sociedad mexicana con las instituciones que forman parte del gobierno. La reciente filtración de los llamados “Panamá Papers” ha puesto a la luz otro evidente caso de conflicto de intereses en el entorno más cercano del Presidente Enrique Peña Nieto, y el abuso de empresarios de las principales televisoras del país, entre ellos Televisa y TV Azteca.⁴

Los costos no son sólo en la percepción de la ciudadanía, la corrupción tiene graves costos económicos que representan un obstáculo al crecimiento en México. Según el WEF los actos de corrupción le cuestan al país cerca el 2% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que representa alrededor de 347 mil millones de pesos.⁵ Los costos sociales de la corrupción afectan al bienestar de la ciudadanía; según Transparencia Mexicana, el 14% del ingreso promedio anual de los hogares, está destinado a pagos extraoficiales. Y según el Institute for Economic and Peace, la corrupción y el débil Estado de derecho, están estrechamente vinculados con los niveles de violencia en México.⁶

El trabajo de la Auditoría Superior de la Federación ha podido dar cuenta de los desfalcos de la clase política gobernante, sin embargo, el país requiere que quien

haya cometido algún delito por mal manejo de recursos federales pague por ello. Según datos de la Auditoría Superior de la Federación, entre 1998 y 2015, se han presentado 656 denuncias penales por actos de corrupción, de las cuales sólo 19 han terminado en consignaciones; es decir, el 97.10% quedan en la impunidad.⁷

Ante este contexto es de celebrarse que el pasado 27 de mayo de 2015 se haya creado el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), este hecho sin lugar a dudas significa un parteaguas en materia de combate a la corrupción. La creación del SNA ha comenzado con augurios de que finalmente quienes estén involucrados en actos de corrupción paguen por los delitos que cometieron.

El Sistema Nacional Anticorrupción recoge el esfuerzo de la Sociedad Civil organizada logrando avances importantes, dentro de los cuales destacan la integración de las instituciones pilares en materia de combate a la corrupción dentro de un Consejo Técnico Coordinador. Se aumenta a siete años la prescripción de actos y omisiones de responsabilidad administrativa que fuesen graves.⁸ Se crea el Tribunal Federal de Justicia Administrativa que tendrá facultad de sancionar tanto a particulares como a servidores públicos que incurran en faltas administrativas graves.⁹ Se obliga a los servidores públicos a presentar su declaración patrimonial y de intereses a las autoridades competentes¹⁰ y la ratificación por el Senado del titular de la Secretaría de la Función Pública,¹¹ entre muchas otras.

Por su parte, a la Auditoría Superior de la Federación se le otorgan más facultades, como la de atracción para que pueda fiscalizar las finanzas estatales y municipales.¹² Se elimina el principio de anualidad y posterioridad en el proceso de revisión de cuenta pública, para que la auditoría pueda llevar a cabo revisiones a gastos en curso y no una vez que fueron efectuados, así como de ejercicios anteriores.¹³ Asimismo, se le otorga la facultad para fiscalizar a los órganos autónomos, participaciones federales a las entidades federativas, y recursos federales dentro de fideicomisos.¹⁴

Sin embargo temas delicados y trascendentes quedaron fuera de esta reforma, como la referente a brindar una mayor autonomía e independencia a la ASF. Tampoco se incorporó la obligatoriedad al cumplimiento a las recomendaciones derivadas de las auditorías al desempeño, ni la posibilidad de que el Presidente de la República fuera sujeto de responsabilidad administrativa por los actos u omisiones en que incurra en el desempeño de sus funciones. Por último, se dejó fuera la obligación de los servidores públicos, de presentar su declaración de impuestos.

Por tanto, resulta importante fortalecer las auditorías al desempeño, pues su importancia radica en conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos, metas y atribuciones, así como el ejercicio de los recursos de acuerdo con la normativa y con el fin para el cual fueron asignados, bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía; así como la calidad de los bienes y servicios, la satisfacción del ciudadano y el comportamiento de los actores.¹⁵

La relevancia de este tipo de auditorías según Benjamín Fuentes¹⁶ radica en que proporciona un examen independiente de las políticas públicas, comprobando su impacto sobre las poblaciones objetivo a través de indicadores de calidad (ej. grado de satisfacción ciudadana); examina la validez y fiabilidad de los sistemas de medición de desempeño, y permite analizar el comportamiento de los actores políticos involucrados (tanto el de los entes responsables de la implementación de las políticas, como el de sus operadores).¹⁷

Es decir, las auditorías al desempeño elaboradas por la ASF, permiten evaluar qué tan bien operan los programas públicos, de acuerdo a los principios anteriormente enunciados. Sin embargo, las recomendaciones que hoy se emiten en auditorías al desempeño se limitan a observaciones sin que sean vinculantes, dejando a la voluntad de la entidad fiscalizada encargada del programa de atender o no dicha recomendación. De esta manera, a través de una auditoría al desempeño de la ASF, el ejercicio de un programa con deficiencias detectadas, puede mejorar y seguir funcionando en años posteriores.

Por otra parte, una mayor autonomía de la ASF permitirá evitar políticas nocivas que restrinjan el alcance de sus auditorías. Por tanto, es necesario que la Cámara de Diputados pierda su facultad de fincar responsabilidades, a través de la Comisión de Vigilancia, a servidores públicos de la ASF, en términos de lo establecido en el artículo 103, fracción III de Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación:

Artículo 103 .- La Unidad tendrá las siguientes atribuciones:

III. Recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor Superior de la Federación, auditores especiales y demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

Es así, que resulta indispensable que se elimine la facultad de la Comisión de Vigilancia de sancionar a servidores públicos de la ASF, y que sea el Tribunal Federal de Justicia Administrativa quien, derivado de la investigación que realice la Comisión de Vigilancia, sancione o no a los servidores públicos denunciados. De este modo, la ASF podría realizar sus auditorías más libremente.

Asimismo, se propone que sean la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación quienes hagan la distinción entre faltas administrativas graves y no graves, atribuibles a servidores públicos, y no los órganos de control interno de las dependencias, a fin de evitar manipulación por partes de éstas al determinar responsabilidades de sus servidores públicos.

De igual manera, se establece que el Comité Coordinador del Sistema -integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana-, pueda realizar recomendaciones vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno.

Por último, se propone que el Presidente de la República sea sujeto de responsabilidad administrativa por los actos u omisiones en que incurra en el desempeño de sus funciones, y se imponga la obligación a servidores públicos de presentar su declaración patrimonial, de intereses y de impuestos.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 74, 93, 108, 109 y 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 13, Fracción I, y 103, y se adiciona una fracción XV al artículo 15, recorriendo las subsecuentes fracciones, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Artículo Primero. Se reforman los artículos 74, 93, 108, 109 y 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

I. ... V.

VI. [...].

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad podrá emitir las recomendaciones vinculantes para la mejora en el desempeño de los mismos, y promover las responsabilidades que sean procedentes ante las autoridades competentes, en los términos de la Ley .

[...].

[...].

[...];

VII. ... IX.

Artículo 93 .- [...].

[...].

[...].

Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tienen la facultad de integrar comisiones como para investigar cualquier asunto de interés público. Los resultados de las investigaciones serán del conocimiento de las autoridades competentes.

[...].

[...].

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

Se deroga.

[...]

[...]

Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración de situación patrimonial, de intereses y de impuestos ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

Artículo 109 . Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

I II .

III . [...].

La Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación estarán facultadas para hacer la distinción entre faltas administrativas graves y no graves.

[...].

[...].

[...].

[...].

[...], y

IV . [...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. [...];

II. [...], y

III. [...];

a) [...];

b) [...];

c) [...];

d) [...];

e) [...].

Derivado de este informe, emitirá recomendaciones vinculantes a las autoridades , con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones deberán atender las recomendaciones que emita el Comité .

[...].

Artículo Segundo.- Se reforman los artículos 13, fracción I, y 103, y se adiciona una fracción XV al artículo 15, recorriendo las subsecuentes fracciones, todos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Artículo 13 .- Las observaciones que, en su caso, emita la Auditoría Superior de la Federación derivado de la fiscalización de la Cuenta Pública, podrán derivar en:

I. Acciones promovidas, incluyendo solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de intervención de la instancia de control competente, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, incluyendo las referentes al desempeño , denuncias de hechos y denuncias de juicio político, y

II. Recomendaciones vinculantes , incluyendo las referentes al desempeño.

Artículo 15 .- Para la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

I ... XIII

XIV. Formular recomendaciones vinculantes al desempeño para mejorar los resultados, la eficacia, eficiencia y economía de las acciones de gobierno, a fin de elevar la calidad del desempeño gubernamental;

XV. Promover las responsabilidades al desempeño en los términos de la Ley ;

XVI ... XXIX.

Artículo 103 .- La Unidad tendrá las siguientes atribuciones:

I. ... II.

III. Recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor Superior de la Federación, auditores especiales y demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión, promover las responsabilidades que sean procedentes ante la autoridad competente, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

VI ... XIII.

[...]

Notas

1 Transparencia Internacional (2015) Índice de percepción de la corrupción. http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/comparacion_ipc-2007_a_2015.pdf

2 World Justice Project (2015) Rule of Law Index. Consultado en: <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/MEX>

3 Casar, María Amparo (2015) Anatomía de la Corrupción. IMCO. Consultado en; http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/mexico-anatomia-de-la-corrupcion/

4 Pulido, Miguel. Panama Papers en México: impunidad sistemática. Aristegui Noticias. Consultado en: <http://aristeguinoticias.com/0704/mexico/panama-papers-en-mexico-impunidad-sistematica-articulo-de-miguel-pulido-video/>

5 Ídem.

6 Institute for Economics & Peace (2016). Índice de Paz en México. Consultado en:

http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/04/%C3%8Dndice-de-Paz-M%C3%A9xico-2016_ES.pdf

7 Impunes, 97% de denuncias por corrupción de la ASF. Consultado en: <http://www.newsdelivermexico.com.mx/index.php/categoria-nacional/9151-impunes-97-de-denuncias-por-corrupcion-de-la-asf>

8 Artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9 Artículo 122, BASE QUINTA de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

10 Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11 Artículo 72, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

12 Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

13 Ibid.

14 Ibid.

15 ¿Qué hacemos y cómo lo hacemos? Auditoría Superior de la Federación.

16 Maestro en Economía Internacional por la Universidad de Essex. Fue director del programa Cooperación Económica Asia-Pacífico. También fue director de Investigación de Dumping y Subvenciones. Actualmente es el coordinador de relaciones institucionales en la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

17 Relevancia y Práctica de Auditorías de Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Benjamín Robles. Red por la Rendición de Cuentas. <http://rendiciondecuentas.org.mx/relevancia-y-practica-de-auditorias-de-desempeno-en-la-auditoria-superior-de-la-federacion-asf/>

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Luis Fernando Antero Valle, del Grupo Parlamentario del PAN

El diputado federal Luis Fernando Antero Valle, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional representado en esta LXIII Legislatura correspondiente a la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 3, numeral 1, fracción IX; 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, tiene a bien someter a la consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El presente proyecto tiene como objeto introducir un cambio importante en favor de la sociedad, para que todos y cada uno de los ciudadanos se vean beneficiados por las políticas que implementa el Estado. En esta ocasión hablo de la mejora regulatoria, un tema ampliamente tratado por las ventajas que genera, pero no suficientemente garantizado en todos los niveles de gobierno.

Las regulaciones son las reglas que el gobierno formula para garantizar beneficios sociales, y pueden ser de carácter económico, social o administrativo. Todas estas reglas impactan fuertemente la vida y las actividades cotidianas de los particulares, por lo que es necesario que se elaboren bajo los principios de eficiencia, certeza jurídica y economía.

Ahora bien, según la definición contenida en el Convenio de colaboración entre la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), la mejora regulatoria se define de la siguiente manera:

« (...) una política pública que consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto.

El propósito de la mejora regulatoria radica entonces en procurar los mayores beneficios para la sociedad con los menores costos posibles, mediante la formulación normativa de reglas e incentivos que estimulen la innovación, la confianza en la economía, la productividad, la eficiencia y la competitividad a favor del crecimiento, bienestar general y desarrollo humano.»

Tanto a nivel federal, como en los ámbitos estatal y municipal, varias dependencias, órganos desconcentrados y organismos descentralizados poseen facultades para emitir regulaciones en sus respectivas materias. La multiplicidad de actores que a lo largo y ancho del país tienen atribuciones para expedir esta clase de normas, plantea la exigencia, en primer lugar, de que la mejora regulatoria llegue a todo el territorio nacional; y, en segundo lugar, de que exista una coordinación entre niveles gubernamentales para aplicar los principios de dicha política.

Actualmente, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo es el principal ordenamiento nacional que contiene el tema de la mejora regulatoria, así como las atribuciones de la Cofemer para implementarla. Sin embargo, es escueta la mención que esta ley hace sobre los niveles estatal y municipal: su artículo 69-E dispone, apenas, que la Comisión Federal podrá «brindar asesoría técnica» en mejora regulatoria a los estados y municipios que se lo soliciten.

Este precepto, aunque positivo en su contenido, resulta insuficiente para expandir la mejora regulatoria a todo el país. Ello se debe, principalmente, a que no existe norma alguna que obligue a todos los órdenes de gobierno a trabajar en este tipo de políticas.

Bajo la misma línea, existen cinco entidades que aún no cuentan con su propia legislación en la materia que nos ocupa: la Ciudad de México, Baja California Sur, Guerrero, Michoacán y Nayarit. Al revisar el ranking Estatal de Mejora Regulatoria, publicado en 2012 por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., es posible observar que estos cinco estados se encuentran en las peores posiciones, lo cual indica que su marco legislativo no se adecúa a las prácticas y a los principios impulsados por la mejora regulatoria.

La mejora regulatoria, con una correcta y óptima aplicación, es capaz de originar una gran cantidad de beneficios, entre los cuales destacan:

- Mayor transparencia en el proceso regulatorio de las entidades públicas.
- Menores costos para la sociedad y para las dependencias.
- Trámites simplificados, rápidos y homologados para la obtención de distintos servicios.
- Fácil apertura de empresas.
- Mayor competitividad económica.

Es por tales motivos que la presente propuesta busca introducir una reforma importante al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

en el sentido de elevar la política de mejora regulatoria a la categoría de obligación constitucional. La reforma planteada consiste en los siguientes puntos medulares:

1. Otorgar competencia al Congreso de la Unión, para expedir normas que determinen la concurrencia de los tres niveles de gobierno, en materia de aplicación de la mejora regulatoria.
2. Establecer que en dichas normas se instaurará una coordinación permanente entre los tres niveles de gobierno, para garantizar la aplicación de las políticas de mejora regulatoria.

Mediante la adición propuesta, se pretende crear una responsabilidad compartida entre Federación, estados y municipios, para que los beneficios previstos por los programas de mejora regulatoria alcancen a todas las demarcaciones del país, y de esta forma se elimine el rezago existente.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, y haciendo uso de las facultades que me otorga el orden Constitucional y legal vigente, me permito someter a la consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona la fracción XXIX-X, al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 73. ...

I. a XXIX-W. ...

XXIX-X. Para expedir las normas que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de aplicación y mejora regulatoria.

Las normas a que se refiere el párrafo anterior dispondrán la obligación de los Poderes Legislativos de los Estados, de expedir leyes que rijan su corresponsabilidad en materia de mejora regulatoria;

XXX. ...

Transitorios

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

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4506-VII, martes 12 de abril de 2016

Artículo Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a lo establecido en el mismo.

Dado en el recinto legislativo de la Cámara de Diputados, a 12 de abril de 2016.

Diputado Luis Fernando Antero Valle (rúbrica)

Que reforma los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Jorge Ramos Hernández y José Hernán Cortés Berumen, del Grupo Parlamentario del PAN

Los que suscriben, Jorge Ramos Hernández y José Hernán Cortés Berumen, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII legislatura de la Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad que confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás resolutivos del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el noveno párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona un décimo párrafo y recorriendo el vigente décimo al undécimo párrafo al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de control interno de las instituciones de seguridad pública.

Exposición de Motivos

Entre las reformas más importantes que el país ha emprendido en los últimos años se encuentran la de seguridad pública y la anticorrupción, ambas con rango constitucional. En la conjunción de ambas materias debería encontrarse un conjunto de principios e instituciones que, siendo específicas de la prevención y el combate a la corrupción en instancias policiales, no fueron considerados en el proceso legislativo de las dos reformas constitucionales ya mencionadas.

Esta iniciativa busca precisamente sentar las bases para el funcionamiento de instituciones y mecanismos de control interno en las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que no son propiamente aspectos relativos a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, sino que tienen que ver con el control policial en la democracia y con el debido funcionamiento del servicio de seguridad pública.

En 2013, el país fue sede del primer Congreso internacional de asuntos internos, que reunió a expertos, académicos y servidores públicos policiales de más de cuarenta países de todos los continentes, y que sirvió para discutir públicamente las mejores prácticas y las recomendaciones internacionales para el control policial en las democracias; en nuestro caso el control interno policial existe en virtud de disposiciones legales o reglamentarias por las que se crean Unidades desvinculadas de la sociedad, con pocas facultades para investigar y dictaminar sobre la actuación de los policías y en algunos casos subordinadas al titular de la corporación policial cuya actuación debe controlar.

Desde luego, las reformas que se discuten hoy en el Congreso de la Unión en materia de seguridad pública y de prevención y combate a la corrupción resultarían ineficaces e inconexas si no se regulara con el mismo sentido de

urgencia las bases para el funcionamiento de los órganos de control interno de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para lograr el propósito de establecer en la Carta Magna los principios conforme a los cuales debe organizarse y funcionar el control interno de las instituciones policiales, mediante esta iniciativa se propone adicionar el artículo 21 constitucional, contenedor de los mandatos constitucionales en materia de seguridad pública, con un nuevo párrafo.

Se propone adicionar al último párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es el que establece las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, un inciso f) mediante el cual se perfila la naturaleza de los órganos de control interno de las instituciones que integran el sistema.

Con eso se garantiza que las policías como las Procuradurías contarán con mecanismos de control interno como es la práctica recomendada en las democracias, y que dichos órganos sean certificados en el contexto del propio Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La fracción que se propone adicionar establece que los órganos de control interno deberán contar con a) instancias de participación social, mecanismo último de la rendición de cuentas policial; b) autonomía presupuestal, administrativa, técnica y operativa, a fin de asegurar su debido funcionamiento sin subordinarse en ningún sentido a la institución policial que debe ser objeto de su control; y c) atribuciones en materia de prevención, investigación de quejas internas y denuncias de los particulares, inspección y supervisión de la actuación de las instituciones y sus integrantes, y la dictamen de los procedimientos disciplinarios, con el objeto de asegurar que cuenten con atribuciones suficientemente sólidas para prevenir, iniciar, sustanciar y poner en estado de resolución los expedientes a su cargo.

Además, se propone que la resolución de los expedientes esté a cargo de cuerpos colegiados mixtos, con el objeto de que en su integración participen elementos de las corporaciones policiales, servidores públicos no policiales y ciudadanos; finalmente, se propone el principio de paridad que debe servir para aclarar el papel de los titulares de los órganos de control interno, respecto de los titulares de las corporaciones cuyo control interno tengan a su cargo. Esto, con objeto de evitar la subordinación de unos respecto de otros con la consecuente obstaculización al debido desempeño de las funciones y responsabilidades de cada una de estas instancias.

Uno de los temas que más ha lastimado a la sociedad ha sido el involucramiento y la complicidad de miembros de instituciones de seguridad e inclusive algunos presidentes municipales con grupos pertenecientes al crimen organizado; episodios como el de la desaparición de los alumnos de la normal rural de Ayotzinapa, Guerrero, o el de los jóvenes en Tierra Blanca, Veracruz, son muestra de la enorme amenaza para la seguridad pública que significa la alta traición que

han cometido algunos elementos que nunca debieron haber sido reclutados como policías.

Toda vez que la delincuencia organizada implica un régimen especial de investigación del orden federal, esta iniciativa busca adicionar un párrafo al artículo 16 Constitucional para elevar, como elemento que pueda gozar del más alto consenso político y social, que la Fiscalía General de la República tenga una unidad cuya única misión sea precisamente el poder investigar a todos los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno que eventualmente formen parte de la delincuencia organizada o sirvan a las actividades criminales de ésta.

Lo anterior se justifica a efecto de que el fiscal del caso pueda desarrollar una tarea de la mayor trascendencia y doble dificultad. Esta doble dificultad se significa tanto en los aspectos técnicos que tiene que dominar el fiscal que tenga el mandato correspondiente, como la dificultad política que desde luego tendrá que enfrentar.

La persecución de los delitos cometidos por los integrantes de las instituciones de seguridad pública es, al final de cuentas, el último eslabón del control interno de dichas instituciones en las democracias modernas.

En razón de lo anterior se propone a esta soberanía la aprobación del siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de control interno de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Único. Se reforma el párrafo noveno del artículo 16 y se adiciona el inciso f) al párrafo décimo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 16. ...

...

...

...

...

...

...

...

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia. En dicha ley se incluirán todas las conductas cometidas por servidores públicos de cualquier orden de gobierno que participen como integrantes de organizaciones criminales o que presten auxilio a éstas, estableciendo para su persecución a la unidad especializada que corresponda en la Fiscalía General de la República.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 21. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

a) a e) ...

f) El control de las instituciones de seguridad pública estará a cargo de órganos certificados que contarán, en los términos que establezca la ley general en la materia, con instancias de participación social; autonomía presupuestal, administrativa, técnica y operativa; atribuciones en materia de prevención e investigación de quejas y denuncias, inspección y supervisión de la actuación de las instituciones y dictamen de los procedimientos disciplinarios de sus integrantes. Los titulares de dichos órganos tendrán el mismo rango y jerarquía que los del titular de la institución de seguridad pública cuyo control interno tengan a cargo.

Transitorios

Primero. Estas reformas entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá adecuar la legislación secundaria conforme a estas reformas en un plazo no mayor de un año.

Tercero. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de su presidente, integrará un grupo de trabajo que tendrá a su cargo proponer los modelos conforme a los cuales serán certificados los órganos de control interno, dentro de un plazo no mayor a seis meses contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto. El grupo de trabajo a que se refiere este artículo estará integrado por integrantes de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, por servidores públicos no policiales y por ciudadanos expertos en la materia. Las propuestas del grupo de trabajo serán conocidas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública para su aprobación y aplicación en tanto se actualiza la legislación secundaria correspondiente.

Cuarto. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública propondrá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los mecanismos de financiamiento adecuados para asegurar que las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública cuenten con los órganos de control interno a que se refieren estas reformas, en un plazo no mayor de un año para las instancias federales y estatales, y de tres años para los gobiernos municipales, ambos contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Quinto. El Secretariado Ejecutivo propondrá al Consejo Nacional de Seguridad Pública los programas para la incorporación gradual de Estados y Municipios al régimen de control interno que se introduce mediante estas reformas, así como la emisión de recomendaciones a los titulares de los Poderes Ejecutivos y a los Poderes Legislativos de las entidades federativas, para ajustar normativa,

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4508-VIII, jueves 14 de abril de 2016

administrativa y operativamente el funcionamiento de las instancias de control interno con que cuenten actualmente.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de abril de 2016.

Diputados: Jorge Ramos Hernández, José Hernán Cortés Berumen (rúbricas).

Que reforma el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Cecilia Guadalupe Soto González, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

Actualmente existe una laguna en nuestro sistema jurídico nacional, en particular, en lo que toca a la procuración y administración de justicia en materia penal, sobre las consecuencias derivadas del error cometido por autoridad judicial, en el caso de la prisión preventiva, ya que no existe la norma constitucional y legal que reconozca y determine la indemnización correspondiente cuando se incurre en omisión de la autoridad jurisdiccional, la cual debe ser evaluable económicamente y ser puesta a disposición por toda aquella persona que encontrándose en esta situación, hayan sido vulnerados sus derechos, pero sobretodo, que haya sido privada de su libertad, sin razón jurídica y motivada por la comisión de un error judicial por parte del juzgador.

Argumentos

El artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su primera parte que:

“Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva.”

Tal disposición constitucional se encuentra en estrecha vinculación jurídica con la segunda parte del artículo 16 de la propia Constitución, que hace factible la orden judicial de aprehensión o detención sólo cuando se trate de un delito que se castigue con pena corporal.

La aprehensión o detención de una persona es el acto que origina la privación de su libertad. Una privación que se manifiesta en un estado o situación que se prolonga en el tiempo, bien durante el proceso penal propiamente dicho, o bien hasta la compurgación de la pena corporal impuesta por sentencia ejecutoriada.

En el primer caso, el estado o situación privados de la libertad personal se traduce en la prisión preventiva, la cual obedece, no porque se haya estimado a una persona como penalmente responsable de la perpetración de un delito, sino a la orden judicial de aprehensión o al hecho de que el detenido quede a disposición de la autoridad judicial, o haya de por medio un auto de formal prisión que, como condición sine qua non de todo juicio penal, prevé el artículo 19 constitucional.

Se podría afirmar que la prisión preventiva comienza desde que la persona detenida o aprehendida queda a disposición del juez, por ende se puede afirmar que la prisión preventiva comprende dos periodos 1) aquél momento en el que el

sujeto queda a disposición de la autoridad judicial, bien sea por virtud de una orden de aprehensión o de su consignación por el Ministerio Público y que abarca hasta el auto de formal prisión o el de libertad por falta de méritos y 2) el que comienza después del auto de formal prisión hasta que se pronuncie sentencia ejecutoria en el juicio motivado por la comisión del delito que se trate.

Esto quiere decir, en síntesis, que los dos periodos arriba descritos, se manifiesta en la privación de la libertad que sufre el sujeto desde que es aprehendido por mandato del juez o puesto a disposición de él, hasta que recae la sentencia ejecutoria en el proceso respectivo.

Al hablar de la procedencia de la prisión preventiva se debe constatar previamente la constitucionalidad de la orden de aprehensión, esto quiere decir, que además de reunir los requisitos que marca el artículo 16 de nuestra ley fundamental, debe también supeditarse a las condiciones exigidas por su artículo 18, en el sentido de que, sólo puede aprehenderse a un sujeto, cuando el delito que se le imputa sea sancionado con pena corporal, como así lo ha referido la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Nuestro sistema de justicia ha fincado como una de sus bases fundamentales la presunción de inocencia y el debido proceso legal, como parte del entramado de garantías de seguridad jurídica que operan a favor de las personas imputadas, las cuáles se han desarrollado en los últimos años de manera más clara a partir de las reformas de 2008 a nuestro sistema de justicia y que en fechas recientes forman parte del Código Nacional de Procedimientos Penales que en su artículo 113 desarrolla entre otros que:

“El imputado tendrá los siguientes derechos:

I. A ser considerado y tratado como inocente hasta que se demuestre su responsabilidad;

X. A ser juzgado en audiencia por un tribunal de enjuiciamiento, antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

XIII. A ser presentado ante el Ministerio Público o ante el juez de control, según el caso, inmediatamente después de ser detenido o aprehendido;

XVII. A obtener su libertad en el caso de que haya sido detenido, cuando no se ordene la prisión preventiva, u otra medida cautelar restrictiva de su libertad;”

Y a mayor abundamiento también establece con mayor contundencia sobre el tema que nos ocupa:

“Artículo 165. Aplicación de la prisión preventiva

Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. La prisión preventiva será ordenada conforme a los términos y las condiciones de este código.

La prisión preventiva no podrá exceder de un año, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha dictado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.”

Sin embargo, aunque en estricto sentido, la prisión preventiva, es una contradicción al principio de presunción de inocencia, como lo establece el artículo 14 de nuestra ley fundamental, ya que se priva a una persona de un bien jurídico como lo es el de la libertad, sin saber aún si es o no responsable del delito que se le imputa, ésta tiene por objeto asegurar con las garantías expuestas en el código antes referido, la presencia del procesado en el juicio, evitando que se fugue ante la inminente amenaza de la aplicación de la privación de su libertad, que mediante una sentencia que probablemente sea condenatoria, sólo prolongará la privación de su libertad en el tiempo.

Pero ¿qué pasa cuando en esta etapa procesal las obligaciones constitucionales y legales del juzgador no se cumplen a cabalidad?

Atendiendo al concepto de la responsabilidad patrimonial del estado derivada de un error judicial, se tiene que el mismo es definido como la obligación que tiene el estado de indemnizar a las personas por los daños y perjuicios que se les haya causado por una determinación o sentencia judicial dictada erróneamente.

Aunque existen antecedentes en la legislación penal del siglo pasado, en el llamado Código Martínez de Castro que estuvo vigente hasta 1929, la figura de responsabilidad patrimonial del estado derivada del funcionamiento irregular del sistema de justicia penal, no se desarrolló posteriormente y mucho menos en lo que toca al tema de las indemnizaciones a que haya lugar.

Según autores como el doctor Héctor Fix-Zamudio, nuestro ordenamiento jurídico permaneció durante largo tiempo al margen de la evolución de la figura de responsabilidad patrimonial del estado, y sólo hasta 1994 para aceptarla pero solamente referida a la materia administrativa, dejando de lado al legislador y al juzgador, y dejando de responder por aquellos actos de naturaleza legislativa o judicial, y de manera específica la materia penal.

Los números que presenta México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, La cárcel en México: ¿Para qué? , demuestran que en 2013, casi la mitad de los reclusos (41.3 por ciento) eran legalmente inocentes, o sea que no habían sido sentenciados. Destacan los estados de Aguascalientes, Jalisco, San

Luis Potosí, Oaxaca y Tabasco, cuyos porcentajes van de 76.5 a 94.5 por ciento en prisiones de fuero federal.

Coincidimos en señalar como lo hace el escritor Gabriel Zaíd que: “Estar preso, siendo inocente, es humillante para el preso, su mujer y sus hijos; es deprimente; es destructivo; desprestigia. A esto hay que añadir el costo de la producción perdida y el pago de extorsiones a las autoridades abusivas y a los internos abusivos. Si la sentencia condenatoria busca la “reinserción social del sentenciado”, la no sentencia logra su inserción en el infierno de la sociedad carcelaria”. La sobrepoblación es la consecuencia más palpable de todo esto, un fenómeno que se ha agravado en los últimos años, ya que se calcula que se tiene alrededor de un cuarto de millón o más de reclusos, que purgan una sentencia o no, en centros de reclusión que tienen una capacidad instalada para aproximadamente 200 mil reclusos. Cabe hacer mención que en tres reclusorios preventivos de la Ciudad de México, que debería tener aproximadamente lugar para 15 mil reclusos, se contaban más de 35 mil; con estos datos se hace más evidente la necesidad de un cambio drástico en la utilización excesiva de esta medida cautelar.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, dice que “la detención preventiva debe ser la excepción y no la regla”, y aporta una serie de recomendaciones. Entre las cuales destaca, en atención al debido proceso legal y a la presunción de inocencia, como derechos humanos fundamentales de los procesados, que el detenido pueda recibir una compensación, si el juez lo declara inocente.

Frente a este contexto, en el que miles de personas se ven injustamente involucradas en procesos penales, atendiendo a estas recomendaciones y a otras prácticas internacionales, por la persistencia de esta laguna jurídica, a nombre del Grupo Parlamentario del PRD someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa, a efecto de poner al día, tanto nuestra ley fundamental como los ordenamientos legales correspondientes, mediante el reconocimiento jurídico de esta figura dentro de nuestro sistema de justicia penal, con el propósito de que las personas que indebidamente hayan sufrido de la prisión preventiva sin causa justificada por el juzgador, tengan el derecho de recibir por parte del estado o de un agente del estado, como lo es el Poder Judicial de la Federación, la correspondiente indemnización, que sea evaluable en términos económicos e individualizada a persona o grupo de personas en las leyes correspondientes.

Fundamento Legal

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la suscrita, diputada Cecilia Guadalupe Soto González, integrante del Grupo Parlamentario del PRD, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. Tendrá derecho a indemnización, conforme lo disponga la ley, quién sea privado de su libertad sin causa justificada o si se excede los límites fijados por la ley para la prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

...

...

...

...

...

...

...

...

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 180 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto, con el fin de realizar las adecuaciones necesarias a las leyes correspondientes en la materia.

Tercero. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan lo dispuesto en el presente decreto.

Cuarto. Se aplicarán los beneficios de la indemnización a la que se refiere el presente decreto a partir de la entrada en vigor de las reformas legales correspondientes.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de abril de 2016.

Diputada Cecilia Soto González (rúbrica)



Gaceta Parlamentaria

Año XIX

Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 14 de abril de 2016

Número 4508-IX

CONTENIDO

Iniciativas

Que reforma los artículos 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por las diputadas Araceli Damián González y Norma Xóchitl Hernández Colín, del Grupo Parlamentario de Morena

Anexo IX

Jueves 14 de abril

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 4° Y SE REFORMA EL 73, FRACCIÓN XXIX-D DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA CREAR EL DERECHO AL INGRESO CIUDADANO UNIVERSAL

Las suscritas, diputadas **ARACELI DAMIÁN GONZÁLEZ** y **NORMA XÓCHITL HERNÁNDEZ COLÍN**, integrantes del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta Asamblea la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 4° Y SE REFORMA EL 73, FRACCIÓN XXIX-D DE LA LEY FUNDAMENTAL**, para crear el Derecho al Ingreso Ciudadano Universal, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La situación crítica a la que se enfrentan quienes no pueden obtener un empleo formal, seguro y estable, así como las tendencias de largo plazo que han elevado el porcentaje de la población dedicada al empleo informal, además de la falta de dinamismo económico del país y el aumento alarmante de la pobreza, sugieren que la política económica y social que se aplica actualmente es insuficiente para resolver los problemas de desempleo, subempleo, pobreza, marginación y lento crecimiento de la economía.

Es por ello necesario proponer una nueva política social basada en los principios de la justicia social y la dignidad humana, que a través de la redistribución del ingreso reconozca y desarrolle el derecho específico que tiene toda persona a un nivel de vida adecuado para su bienestar. La propuesta de incorporar en nuestra

legislación el derecho al Ingreso Ciudadano Universal no sólo busca garantizar - a través de un mecanismo institucional- al conjunto de la ciudadanía la existencia material básica, también pretende lograr estabilidad macroeconómica, garantizando el consumo, sosteniendo la demanda aún en tiempos de crisis. El Ingreso Ciudadano, asimismo, contribuirá a evitar la ampliación de las brechas de desigualdad económica y social, y permitirá el acceso a los mercados de trabajo, puesto que el Ingreso Ciudadano será motor para promover la inversión productiva, mediante el desarrollo de las competencias de los individuos y la capacidad productiva de las personas. Finalmente el Ingreso Ciudadano estimulará los mercados de bienes y servicios de producción local.

1. La crisis económica y social y la propuesta del Ingreso Ciudadano Universal

Han pasado tres décadas de ajuste estructural neoliberal que han significado un retroceso sistemático en las instituciones, incompletas por cierto, pero al fin y al cabo instituciones de bienestar social. Tres décadas en donde progresivamente se ha abandonado la aspiración a la justicia e igualdad social, como el gran objetivo de la política social, y se reemplazó por la del combate a la pobreza. En este proceso se dejó de hablar de la redistribución del ingreso y se construyó un nuevo discurso oficial de alivio a la pobreza extrema. Tres décadas en donde ni la extrema riqueza ni la profunda desigualdad fueron vistas como problemas sociales, sino sólo como consecuencia natural de la nueva inserción de México en el mercado mundial.¹ Tres décadas después donde encontramos que el modelo ha fracasado por partida

¹ Yanes, P. (2007). El Ingreso Ciudadano: aire fresco para un nuevo rumbo de las políticas sociales. En P. Yanes, *El derecho a la existencia y libertad real para todos* (págs. 159-169). México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México - Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF. pp. 159-160

doble: nuestro país no sólo tiene bajísimas tasas de crecimiento económico, sino que ese poco crecimiento es además excluyente.²

Pero el problema no es exclusivo de nuestro país. Estamos frente a una crisis global, originada en el centro mismo de las potencias capitalistas y que revela las contradicciones profundas y la inviabilidad de un régimen de acumulación basado en la desvalorización de la fuerza de trabajo, la precarización laboral, la concentración inmensa de la riqueza, la mercantilización de la naturaleza y de todas las relaciones sociales. No se trata de problemas coyunturales, sino de la emergencia de problemas estructurales del modo de organización de las sociedades contemporáneas que hace tiempo vienen manifestándose y que previsiblemente continuarán por largo tiempo, aún con cortos periodos de recuperación del crecimiento económico.³

Esta aguda contradicción ha sido percibida al interior del sistema, sobresaliendo la contribución realizada por el economista Robert Theobald,⁴ uno de los precursores de la discusión del *ingreso ciudadano*. De acuerdo con el autor, el permanente influjo de la transformación tecnológica impedirá dar empleo a todos los que lo solicitan, lo que llevará a la necesidad de encarar algunas transformaciones fundamentales del actual sistema socioeconómico que funciona satisfactoriamente sólo cuando la abrumadora mayoría de los que buscan empleo pueden hallarlo. De esta manera, un sueldo asegurado conseguiría la garantía absoluta a la subsistencia abundante como el método más apropiado para impedir nuevos deterioros de la justicia social y la libertad individual.⁵ A lo que Fromm añade, que por primera vez podría liberar al individuo de la amenaza del hambre, lo haría auténticamente libre e independiente de las amenazas de carácter económico:

² Esquivel Hernández, G. (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. Ciudad de México: Oxfam México. p. 27.

³ Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010). El Ingreso Ciudadano - Renta Básica ante la crisis económica y los derechos social-laborales. México: *Mundo Siglo XXI*, 35-39. p. 36

⁴ Robert Theobald compiló el libro *El Sueldo Asegurado*, editado por Paidós, Buenos Aires (1968).

⁵ Boltvinik, J. (2010). Ingreso ciudadano universal y economía moral. Una propuesta para México. En E. Valencia, *Perspectivas del universalismo en México* (págs. 179-194). Guadalajara: ITESO/Universidad de Guadalajara/Konrad Adenauer Stiftung. p. 179-180.

las personas aprenderían a no temer, puesto que ya no necesitarían tener miedo al hambre.⁶

Asegurar una renta básica no sólo daría a la libertad el carácter de una realidad antes que de un lema, sino que también afirmaría un principio profundamente arraigado en la tradición humanista de Occidente: ¡El derecho de vivir del hombre es absoluto! Este derecho de vivir, de tener alimentos, abrigo, atención médica, educación, etcétera, es un derecho humano intrínseco que no puede ser limitado por ninguna condición, y ni siquiera por la idea de que el individuo debe ser socialmente útil.⁷

Bajo esta perspectiva, a continuación se abordarán los elementos que caracterizan la crisis económica y social por la que atravesamos -la precarización laboral y la pérdida del valor adquisitivo del salario, la falta de dinamismo económico del país y la pobreza rampante -, la insuficiencia de la política social para hacerle frente a la crisis, y la propuesta de incluir el Ingreso Ciudadano Universal como elemento central de la política social para confrontarla.

1.1 Automatización del trabajo y reducción de las fuentes de empleo

Abraham Maslow, autor de la teoría de la jerarquía de necesidades, señala que la experiencia puede revalorar las necesidades más prepotentes (las fisiológicas): “Un hombre que ha renunciado a su trabajo por conservar el respeto a sí mismo, y que pasa hambre por seis meses, puede estar dispuesto a volver a su trabajo aun al precio de perder su auto-respeto”. En las actuales circunstancias esto incluye verse obligado a participar en actividades delictivas. A pesar del carácter monótono del trabajo y de las humillaciones que le imponen, el asalariado no puede renunciar a su trabajo porque está dominado por el *látigo del hambre*. La maldición que Jehová impone a los seres humanos expulsados del paraíso: “ganarás el pan con el sudor

⁶ Fromm, E. (1984). Los aspectos psicológicos del sueldo asegurado, en E. Fromm, *Sobre la desobediencia y otros ensayos*, Buenos Aires – Barcelona: Paidós Estudio. pp. 129-143.

⁷ Op. cit.

de tu frente” simboliza el mundo de la escasez en el que siempre ha vivido el ser humano.⁸

Las condiciones para superar esta maldición están dadas desde hace casi medio siglo. En *La civilización en la encrucijada* (1972), Radovan Richta afirmó que la automatización elimina completamente las actividades del hombre en la producción directa y la traslada a las etapas preproductivas: a la preparación tecnológica, la investigación, la ciencia, la preparación del hombre. De ese modo, la automatización hace posible eliminar el arduo trabajo físico, la gran esperanza de superar la alienación y recuperar el carácter creativo de la actividad humana, que movilice todas sus fuerzas a la expansión de sus capacidades; la superación del trabajo, donde la necesidad externa cede su lugar a la necesidad interna del hombre, dando lugar a la desaparición de la contradicción abstracta del trabajo y el placer, entre el trabajo y el tiempo libre, donde la actividad humana se confunde con la vida.⁹

Pero esta esperanza parece no alcanzarse en el capitalismo. El sistema salarial se comprime al extremo con la automatización total porque los robots no perciben salarios ni necesitan consumir. El desempleo se generaliza y, como consecuencia, no hay suficientes compradores a quien vender los bienes producidos. El desarrollo de las fuerzas productivas compatible con el capitalismo, parece llegar a su fin: la realidad ha echado abajo el mito de que el crecimiento económico permanente genera empleo de calidad y garantiza la integración económica y social de toda la ciudadanía.

En México, en la era neoliberal, las condiciones del empleo se han deteriorado, la flexibilidad laboral ha alcanzado niveles nunca antes vistos y, por tanto, los hogares se enfrentan a una mayor vulnerabilidad ante las crisis económicas, situación que la crisis ha tendido a profundizar.¹⁰ El problema del desempleo, que es uno de los más graves al involucrar la subsistencia de los seres humanos, en países como el nuestro, adquiere dimensiones inusitadas al no existir

⁸ Boltvinik, J. (2010), op. cit p. 179.

⁹ Op. cit.

¹⁰ Damián, A. (2012). Crisis, empleo y pobreza. En E. De la Garza Toledo, *La situación del trabajo en México, 1012 el trabajo en la crisis* (págs. 41-63). México D.F.: Plaza y Valdés. p. 44.

la menor protección para quienes pierden sus empleos. Frente a la situación actual no se puede condenar a las personas a no comer¹¹ o a tener una sobrevivencia de miseria.

Al problema de la precarización del empleo, se le suma la pérdida del valor adquisitivo del salario. En las últimas tres décadas, la política de aumento al salario mínimo en México ha actuado como parte de una estrategia de contención inflacionaria. La estrategia ha surtido efecto: con más de tres décadas con esta política el poder adquisitivo del salario mínimo ha disminuido drásticamente. El nivel actual de dicho salario en México se encuentra por debajo de la línea de bienestar o de pobreza, es por ello que un mexicano que trabaja una jornada completa y que percibe el salario mínimo sigue siendo pobre. Si con ese ingreso ha de mantener a un miembro más de su familia se les considera a ambos pobres extremos.¹² Lo anterior es contrario al principio constitucional que establece que: “Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”.¹³

Todas las estimaciones en la materia registran una caída permanente de los ingresos reales de la población.¹⁴ De acuerdo con estudios de la UNAM,¹⁵ de 1987 a la fecha, los salarios mínimos perdieron del 79% de su valor adquisitivo. Además tenemos actualmente un déficit de empleo de 34 millones de plazas, mientras que el 60% de la población ocupada labora en la economía informal, sin seguridad social, horarios establecidos ni garantía en sus ingresos. Adicionalmente, ocho millones de personas no encuentran trabajo; en su mayoría, jóvenes con estudios universitarios. El contexto actual nos confirma que el trabajo asalariado por su

¹¹ Del Val Blanco, E. (2010). Ingreso Ciudadano Universal. *Revista de la Universidad de México*, 24-27. p. 25.

¹² Esquivel Hernández, G. (2015), op. cit. p. 29.

¹³ Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, literal A numeral VI, párrafo segundo.

¹⁴ Conde Montijo, O. (2007). El Ingreso Ciudadano Universal: una alternativa para México. En O. Yanes, *El derecho a la existencia y libertad real para todos* (págs. 195-217). México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México - Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF. p. 200.

¹⁵ Ornelas, Gilberto Carlos. “Informe CONEVAL. Fracaso de la política social”. *La Jornada Aguascalientes*, 27 de julio de 2015. <http://www.lja.mx/2015/07/esfera-publica-informe-coneval-politica-social-pobreza/>

insuficiencia, precarización y desmantelamiento de las negociaciones colectivas no puede continuar siendo el criterio ordenador del sistema económico y social, el principal mecanismo de inclusión y pertenencia social, ni puede asegurar ser la única fuente de ingresos ni de acceso a los derechos sociales y al bienestar social.¹⁶

1.2 Falta de dinamismo económico del país

El periodo comprendido entre 1960 y 1980 constituye la última etapa del “milagro económico” mexicano, iniciado en el segundo lustro de los años treinta. Entre 1960 y 1970 el Producto Interno Bruto (PIB) creció 6.5% anual, siendo la electricidad, las manufacturas y la construcción los sectores más dinámicos, con tasas superiores a 8%. De 1970 a 1980 el crecimiento subió ligeramente, a 6.6%, siendo las ramas de transporte, electricidad, minería, manufacturas y construcción las que alcanzaron magnitudes superiores.¹⁷

Hace treinta años, y como consecuencia de la crisis de la deuda, el gobierno abandonó la agenda de desarrollo bajo el argumento de restablecer la estabilidad macroeconómica. Para ello se impulsaron reformas estructurales que promovieron las exportaciones no petroleras y la inversión privada como motores de expansión económica. Se realizó una radical apertura externa mediante tratados comerciales y se inició el retiro del Estado de la esfera económica. A partir de la implementación de las reformas de ajuste neoliberal, el país se ha caracterizado por la falta de dinamismo económico, la volatilidad financiera elevada y una casi permanente recesión provocada por la búsqueda a ultranza de los equilibrios fiscales y la implementación de políticas pro-cíclicas. En efecto los años ochenta se denominan la “década perdida”, pues en 1982 estalló una profunda recesión económica que se extendió hasta 1988, periodo en que el PIB decreció -0.01% anual. Los sectores más afectados fueron la construcción, el comercio y la minería, que constituyen

¹⁶ Medina Ortiz, M. (2012). El ingreso ciudadano universal: una propuesta dentro de una agenda progresista y de izquierda. En *Los grandes problemas nacionales*. Coordinado por el Instituto Nacional de Investigación, Formación Política y Capacitación en Políticas Públicas y Gobierno A.C, julio 2012.

¹⁷ Garza, G. (2004). Macroeconomía del sector servicios en la Ciudad de México, 1960-1998. *Estudios Demográficos y Urbanos*, Núm. 55, enero-abril 2004. 7-75. p. 8

verdaderos termómetros de la actividad económica. Entre 1988 y 1994 se logró una relativa recuperación al aumentar el PIB 3.9% anual, pero los desequilibrios en la balanza de pagos y la crisis de la deuda pública desembocaron en el crac de 1995, cuando el PIB llegó a -6.2% y la rama de la construcción se derrumbó -23.5%, el comercio -15.5%, y el transporte y las manufacturas -4.9%. Finalmente, entre 1994 y 1998 se logró una recuperación moderada y el PIB creció 2.5% (5.6% de 1995 a 1998, debido a la gran caída de 1995). Las manufacturas y el transporte fueron las ramas más dinámicas, ambas ligadas a la gran expansión de la industria maquiladora que ocasionó la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC-AN).¹⁸

El cambio estructural hizo de México un notable exportador de manufacturas en el mundo, pero con poco valor agregado localmente y con alta dependencia de insumos externos, lo que da insuficiente impulso al PIB. En efecto el alza del PIB en el país es de las más bajas en América Latina para los años comprendidos entre 2000 y 2014. Debido a la pérdida de impulso en el crecimiento y las crisis frecuentes, se estima que el crecimiento del PIB de 2015 a 2016 será menor de 3%, lo que es insuficiente para crear los empleos requeridos. Lo anterior aunado a la aguda concentración del ingreso, inversión pública baja, apreciación cambiaria y restricción crediticia. Tenemos así una economía poco dinámica, muy alejada de insertarse en una senda sostenida de crecimiento más elevado, más igualitario y con reducción de la pobreza.¹⁹

1.3 Pobreza y política social focalizada fallida

La pobreza es la manifestación más contundente de violación de derechos socioeconómicos y culturales.²⁰ Es un fenómeno mundial que no sólo existe en los

¹⁸ Op. cit.

¹⁹ Moreno-Brid, J. (2015) Cambio estructural y crecimiento económico en México: tres décadas de éxito externo y fracaso interno, Documento Conferencia "8o Diálogo por un México Social: el desarrollo ahora", PUED, UNAM, 21-22 octubre 2015. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/283083196_Cambio_estructural_y_crecimiento_economico_en_Mexico_tres_decadas_de_exito_externo_y_fracaso_interno

²⁰ Damián, A. (2010). Pobreza, bienestar y derechos socioeconómicos. En Villarespe, Verónica (ed.) *Concepciones contemporáneas de la Pobreza*. México: UNAM. Pp. 75-91.

países menos desarrollados, sino que es parte inherente a la forma en que funciona el sistema capitalista, siendo su causa principal la desigual distribución del ingreso. En ese sentido, la pobreza de grandes masas de la población va a seguir existiendo a menos que se tomen medidas contundentes para hacerle frente y erradicarla.²¹ Pero la pobreza no sólo implica privación y carencia material. Es también dependencia del arbitrio y la codicia de otros, quiebra de la autoestima, aislamiento y encapsulación social de quien la padece.²²

Esas grandes desproporciones en la riqueza, esas inmensas bolsas de pobreza, el hambre conviviendo geográficamente con la más insultante opulencia, todo ello provoca falta de libertad para la inmensa mayoría. Igualdad y libertad no son dos variables a elegir, si más de una menos de otra y viceversa. Las grandes desigualdades crean un problema profundo de libertad para la gran mayoría. El que no tiene la existencia material garantizada debe pedir permiso a otro para poder vivir. ¿Qué libertad tiene el trabajador que no sabe si el mes próximo, quizás la semana próxima, seguirá teniendo aquel puesto de trabajo que le proporciona el sustento diario? ¿Qué libertad tiene la mujer materialmente dependiente del marido o la pareja, que la maltrata, la domina y, a veces, llega a asesinarla? ¿Qué libertad tiene el desempleado que vive marcado con el estigma de la caridad, si vive en un país pobre y tiene algo de suerte? No son libres como no lo es aquella persona que no tiene el derecho a la existencia material garantizada y tiene que pedir permiso a otros para vivir.²³

En México, la pobreza por ingreso medida incluso en los términos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) alcanza a más de la mitad de la población del país, y lejos de disminuir ha ido en aumento.²⁴ Pese a

²¹ Huerta Quintanilla, R. (2012). Pobreza, distribución de ingreso y renta básica. *Economía UNAM*, 68-81. p. 68.

²² Bertomeu, M. J. (2007). Una justificación normativa del Ingreso Ciudadano. En P. Yanes, *El derecho a la existencia y libertad real para todos* (págs. 145-156). México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México - Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF. p. 151

²³ Bertomeu, M. J., & Raventós, D. (2013). El derecho de existencia y la Renta Básica de Ciudadanía: una justificación republicana. *Sin Permiso*. Disponible en línea en: <http://www.sinpermiso.info/textos/el-derecho-de-existencia-y-la-renta-bsica-de-ciudadana-una-justificacin-republicana>

²⁴ De acuerdo con la última medición realizada por el CONEVAL, la población con ingreso inferior a la línea de bienestar pasó de 51.6 (en 2012) a 53.2% (en 2014) de los mexicanos. De igual manera, las personas con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo representan el 20.6% de la

presupuestos millonarios para combatir la pobreza, los resultados de las políticas y programas son insuficientes. Nos encontramos entre las naciones de mayores niveles de pobreza y desigualdad. Las políticas convencionales de “desarrollo social” y “superación de la pobreza” han sido incapaces de revertir las enormes disparidades de distribución del ingreso entre familias, estratos sociales y regiones.²⁵

Las políticas de transferencias monetarias focalizadas exigen condicionalidades cuyo cumplimiento es penalizado con la pérdida del beneficio y representan un gasto mínimo²⁶ en un sistema fiscal profundamente regresivo.²⁷ La efectividad de estos programas asistenciales ha sido puesta en duda, ya que aun cuando puedan generar impactos coyunturales positivos sobre los ingresos de las familias pobres, no tienen capacidad para subsanar las carencias y necesidades de los grupos más vulnerables de manera permanente, entre otras causas por la constante oscilación de los ingresos.²⁸ Lo que hacen es seleccionar beneficiarios alimentado una costosa burocracia dedicada a clasificar (discriminar) a los

población. Las cifras pueden consultarse en http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

²⁵ Del Val Blanco, E. (2010), op. cit. p. 26.

²⁶ México tiene el gasto social más bajo dentro de la OCDE: el 7.4% del PIB, lo cual representa alrededor de un tercio del promedio de la OCDE que es 21.9%. Ver en: *Organization for Economic Co-operation and Development* (2014). Chapter 5. Public Social Spending. En, *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators*, OECD Publishing.

²⁷ Algunos estudios muestran que por ejemplo para el caso del IVA en México (que representa el segundo impuesto con mayor porcentaje de recaudación detrás del ISR), existe una fuerte regresividad, toda vez que el 10% más pobre de la población paga aproximadamente el 11.4% de su ingreso total, mientras que el decil con el mayor ingreso paga tan sólo el 6.5% del mismo. Por su parte, si se incluye la proporción de productos exentos del impuesto más los que efectivamente pagan IVA, con respecto al ingreso total por deciles resulta que el 10% más rico de la población paga aproximadamente lo mismo que el 10% más pobre (5.6% y 5.3% respectivamente). El mismo estudio señala que para el caso del ISR es muy difícil hacer un cálculo similar al anterior debido a que el sistema fiscal mexicano contiene demasiados tratamientos especiales y exenciones. Hernández et al., (2000) *Los impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo?* Centro de Investigación y Docencia Económicas

²⁸ En efecto, recientes estudios han demostrado que no existe evidencia suficiente para afirmar que la condicionalidad de las transferencias monetarias tenga un impacto positivo en su uso. En algunos casos han resultado ser menos eficaces que los programas incondicionales y hasta han llegado a causar daño. La experiencia internacional indica que los programas focalizados y con condicionales son más onerosos, complejos de implementar, tienen mayor probabilidad de fallar, representan pocos o nulos incentivos y potencialmente pueden causar mayor daño. En las sociedades progresistas donde la atención se proporciona a todas las familias, la seguridad de ingresos les da la posibilidad de hacer lo que es mejor para los suyos. Kidd, S., (2016) « To condition or not to condition: What is the evidence? » En: *Pathway's Perspectives on social policy in international development*. Issue No. 20. March. 2016.

potenciales beneficiarios que “merecen” o no su asistencia y a evaluar permanentemente su nivel y condiciones de vida, hasta entrometerse en la propia vida privada. Tampoco impiden que las personas recaigan en situaciones de pobreza e indigencia o que se formen nuevos contingentes de pobres. A esto se suma la constante degradación para la dignidad y la autonomía de las personas que representa la necesidad de estar probando permanentemente su situación de necesidad para que los burócratas de turno los califiquen como merecedores de asistencia. Estos programas generan típicas situaciones de “trampa de pobreza” porque no buscan que las personas superen el problema sino simplemente administrarlo y tener bajo control político a la población necesitada.²⁹

Cabe destacar que en México se sigue privilegiando la focalización a pesar de que se ha demostrado que la eliminación, o “redireccionamiento” de beneficios los programas universales mediante técnicas de focalización no es tan eficiente como suele argumentarse, si se toman en cuenta para el cálculo de la eficacia de los programas, los daños causados por el denominado error de exclusión, es decir, no llegar a los pobres, al tratar de evitar que los no pobres sean incluidos en los programas. Este tema ha sido brillantemente demostrado por Andrea Cornia y Frances Stewart (2002), quienes realizaron una evaluación de programas focalizados en ocho países, incluido México y muestran cómo la desnutrición y los retrasos en el crecimiento en edad temprana de la población “dejada a un lado” por la focalización afectan la productividad laboral en la adultez. De acuerdo con Cornia y Stewart el costo de este error de exclusión, que no es incorporado en los estudios costo-beneficio, es aún más grave que el de incluir a toda la población mediante la universalización, en términos no sólo sociales sino económicos, dados los elevados costos de bienestar (enfermedad, dependencia económica, etc.) y eficiencia productiva futura (debida a la baja productividad y constante enfermedad de quienes se quedan fuera de los programas).³⁰

²⁹ Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 38.

³⁰ Cornia, Andrea y Frances Stewart (2002) “Subsidios alimentarios: dos errores de focalización”, *Comercio Exterior*, Vol. 53, núm. 6, junio, pp.563-573.

Los beneficios universales son a la larga más justos que los programas focalizados. Veamos lo que al respecto dice Frances Stewart (1998: 56-57), destacada economista de la Universidad de Oxford: “Los programas universales bien diseñados son preferibles comparados con los subsidios focalizados, desde el punto de vista de llevar recursos a los necesitados de manera sostenida, aun cuando una parte significativa de los beneficios de los subsidios generales llegan a quienes están por encima de la línea de la pobreza, sin excepción son más progresivos que la distribución original del ingreso y otorgan beneficios reales a los pobres. Además, *los beneficios recibidos por quienes no los merecen pueden ser recuperados fácilmente mediante una tributación progresiva adicional.*” Esto se podría lograr con tasas del IVA (Impuesto al Valor Agregado) más altas para los bienes de lujo, algo similar a lo aprobado por el Congreso de la Unión a finales del 2001. De esta manera, aunque los no pobres, e incluso los ricos reciban un beneficio, el fisco lo puede recuperar con las tasas altas por sus consumos suntuarios, o mayores impuestos a los sectores de la parte alta del ingreso. Lo que importa es el balance de la recaudación tributaria en su conjunto.

De esta forma, las nuevas políticas sociales tienen que partir de dos grandes principios: su carácter garantista y su carácter redistributivo. Ya no políticas de oportunidades, sino de derechos, de garantías sociales. Ya no sólo políticas asistenciales, paliativas o compensatorias, sino redistributivas.³¹ Cada vez es más imprescindible que el acceso a los derechos sociales deje de operar por estatus diferenciados para transformarse en derechos de ciudadanía, en derechos de las personas por el mero hecho de existir. Esto es, que dejen de ser derechos intermediados, segmentados, condicionados y recortados, por la volátil, transitoria y desigual posición de cada persona en el cada vez más precario mercado laboral. El derecho a la vida digna es la síntesis de los derechos políticos, económicos y sociales, igual que las libertades de trabajo, tránsito, opinión y no discriminación, y el acceso a los recursos, es el derecho a no ser pobres.³²

³¹ Yanes, P. (2007), op. cit. p. 162.

³² Boltvinik, J., & Damián, A. (2003). Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México. *Papeles de población, Nueva época*, 101-136.

2. El Ingreso Ciudadano Universal como elemento central de la política social

Académicos de diversos países y en distintos escenarios han señalado que la desigual distribución del ingreso (como principal causa de la pobreza), puede ser corregida mediante una política de redistribución emprendida desde el Estado, que tenga como sustento al Ingreso Ciudadano o Renta Básica. Se trata de un ingreso monetario pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad o residente, sin que medie condición alguna para su otorgamiento,³³ universal e integrado en un sistema tributario progresivo, como base para la reorganización estructural de las políticas públicas.³⁴ Al elevar el ingreso como un derecho, su otorgamiento se regiría por los principios de los derechos humanos, que al plantearse como universales, sus titulares son todas las personas, sin ningún tipo de discriminación³⁵ y en ese sentido permitiría avanzar hacia la construcción de un Estado Social de Derechos en México, insertando el Ingreso Ciudadano como un nuevo derecho social y un nuevo derecho ciudadano.

La necesidad de esta política social deriva de la incapacidad del mercado de generar los mecanismos para que todos tengamos acceso a bienes y servicios básicos; de esta manera se plantea que las políticas sociales requieren sopesarse en la construcción de autonomía de las personas, de las familias y de las comunidades: los problemas de la desigualdad no sólo son problemas de distribución de recursos, sino también problemas de distribución de poder. La desigualdad y la pobreza tienen también una raíz política, así la propuesta del Ingreso Ciudadano nos permitiría avanzar hacia una mayor autonomía y mayor inclusión social.³⁶ En este contexto, el derecho universal a un ingreso digno se concibe como un mecanismo que garantice el derecho social a la existencia

³³ Damián, A. (2012), op. cit. p. 59.

³⁴ Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 37.

³⁵ Damián, A. (2010), op.cit. p. 86.

³⁶ Yanes, P. (2007), op. cit. p. 165.

autónoma; sería pues un “complemento, pero no dependiente, de la eventual vinculación al mercado laboral remunerado o de otras prestaciones sociales de las que se pueda disfrutar.”³⁷

Pero el debate sobre el Ingreso Ciudadano o Renta Básica ha trascendido la esfera académica ubicándose ahora en el plano institucional. En este sentido se han presentado iniciativas legislativas tendientes a garantizar un ingreso ciudadano de carácter universal, único, equitativo y progresivo, tanto en la Cámara de Diputados,³⁸ como en la Cámara de Senadores.³⁹ Así mismo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), ha señalado en varias oportunidades la necesidad de iniciar la discusión sobre el tema del Ingreso Ciudadano Universal o Renta Básica. En el documento “Evaluación Estratégica de Protección Social en México”, propone considerar la política del Ingreso Mínimo, para atacar la insuficiencia crónica y contingente de los activos de los ciudadanos, como uno de los pilares de un sistema de protección social efectivo e integral:

“El derecho a un ingreso mínimo es independiente de las causas de la insuficiencia de ingresos. Si estas causas son crónicas o contingentes, es importante para las políticas específicas que se apliquen, pero no para el objetivo final de estas políticas, ni para su fundamentación ética.”⁴⁰

Uno de los instrumentos que considera este informe es el de las transferencias universales, que tienen la ventaja de que no requieren aplicar criterios de identificación, no implican los desincentivos económicos de las transferencias condicionadas al ingreso, y aseguran en principio la inclusión de toda la población con insuficiencia de ingresos, independientemente de sus características. Una reasignación de los recursos públicos en forma universal aumentaría de modo

³⁷ Damián, A. (2010), op. cit. p. 86.

³⁸ Gaceta Parlamentaria, número 2291, viernes 6 de julio de 2007.

³⁹ Gaceta del Senado, LXII / 3SPO-129/54140, jueves 23 de abril de 2015.

⁴⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). Evaluación Estratégica de Protección Social en México. Disponible en el link http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Evaluacion_Estrategica_de_Proteccion_Social_en_Mexico.pdf. p. 67

significativo su progresividad e impacto en la población con insuficiencia de recursos.⁴¹

De la misma manera, en el “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014”, el CONEVAL pidió atención especial por parte del Ejecutivo, estados y municipios en lo siguiente:

“Analizar diferentes opciones para garantizar un piso mínimo de ingreso a la población que disminuya o prevenga su vulnerabilidad. Al menos, deberían discutirse las siguientes: (...)

Renta básica ciudadana. Transferencia monetaria a toda la población como estrategia de no exclusión a la población pobre”.⁴²

También requirió atención espacial del Ejecutivo Federal y del H. Congreso de la Unión para:

“... Analizar la alternativa de otorgar una renta básica ciudadana solidaria universal como un elemento central de protección social. Este instrumento podría estar condicionado a un registro ciudadano y fiscal. El monto podría ligarse al incremento de la canasta alimentaria y sustituiría a varios programas sociales que no han demostrado tener resultados. Este instrumento sería un derecho individual, en vez de un instrumento capturado por líderes políticos.”⁴³

En varios países en el mundo se ha discutido o se está discutiendo la necesidad de reconocer el derecho a la renta básica, ingreso ciudadano o renta de ciudadanía, señalamos aquí los más importantes.

El Estado de Alaska fue la experiencia pionera en el mundo. En 1976 se instituyó un fondo (el *Alaska Permanent Fund*) con 50% de los impuestos de la explotación del petróleo y de las riquezas nacionales de Alaska.⁴⁴ Estos fondos se

⁴¹ *Ibíd.* p. 102

⁴² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014. Disponible en el link http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf. p. 198

⁴³ *Ibíd.* P. 200.

⁴⁴ Suplicy, Eduardo (2007). *Perspectivas del Movimiento Internacional por el Ingreso Ciudadano*. Pp. 229 – 243. En Yanes, Pablo. *El derecho a la existencia y libertad real para todos*. México,

redistribuyen anualmente para toda la población a través de una renta básica que se otorga a cada persona que tenga viviendo como mínimo seis meses en el Estado. Su valor corresponde a una parte del rendimiento medio del fondo durante los últimos cinco años (por ejemplo para 2014 tuvo un valor de 1,884.00 dólares, llegando a un máximo en 2008 de 2,069 dólares per cápita).⁴⁵

En América Latina, Brasil promulgó la Ley No. 10 835, por iniciativa del Senador Eduardo Suplicy, que crea el Ingreso Básico Ciudadano para todos los brasileños y residentes legales de más de cinco años en el país. La Ley entró en vigor a partir del 2005 de manera gradual en cooperación con los gobiernos estatales y federal. En los casos de Ciudad de México y Bolivia se constituyó una pensión universal para adultos mayores o renta de dignidad; en Argentina, la presidencia de Cristina Fernández universalizó las asignaciones familiares por hijo; y en Uruguay se reformularon los programas sociales para atender tanto a adultos mayores como a niños y adolescentes.⁴⁶

En el 2013, la Comisión Europea aprobó el recogimiento de firmas de una iniciativa de ciudadanos europeos para el reconocimiento de una renta básica universal. En 2014 se presentó en España una Iniciativa Legislativa Popular por la Renta Básica y se creó la Plataforma por la Renta Básica y la Coordinadora por la Renta Básica. En Alemania comenzó a discutirse desde el ámbito académico, empresarial y organizaciones no gubernamentales la idea de la renta básica universal, para erradicar la pobreza absoluta y promover los ideales de justicia social y libertad.

Por su parte Finlandia ultima los preparativos para la primera renta básica universal de 800 euros de la que gozarán todos sus ciudadanos. La Seguridad

Universidad Autónoma de la Ciudad de México – Secretaría de Desarrollo Social del gobierno del DF-ICU, 2007.

⁴⁵ Alaska Permanent Fund. (2015, 2) de febrero. *Wikipedia, la enciclopedia libre*. Extraída el 1/XII/2015 desde https://es.wikipedia.org/wiki/Alaska_Permanent_Fund

⁴⁶ Parlamento Latinoamericano. (2012, octubre 25 y 26). "Proyecto de Ley Marco de Renta Básica. Extraído el 2/XII/2015 desde <http://www.senado.gov.ar:88/12042.pdf> y Palomo, V. (2015, noviembre 3). "Renta Básica: España Vs. Finlandia". Extraída el 2/XII/2015 desde <http://www.dirigentesdigital.com/articulo/economia-y-empresas/228084/espana/finlandia.html>

⁴⁶ Muñoz, M (2015, noviembre 3). "Finlandia, laboratorio de pruebas de la renta básica universal". Extraída el 2/XII/2015 desde <http://www.gaceta.es/noticias/descabellada-idea-pablo-iglesias-implantacion-finlandia-03112015-1844>

Social finesa ya está desarrollando una prueba piloto por la que todos los ciudadanos cobren 550 euros cada mes, además de las prestaciones que estuvieran recibiendo. Si finalmente se implanta la renta básica universal, una de las medidas que propone el partido del Gobierno (de centro-derecha), todos los ciudadanos de Finlandia recibirán 800 euros.⁴⁷ El objetivo final es reemplazar todo subsidio pagado por el Estado a través de una renta básica. Será la primera vez que esta medida sea implementada en Europa, en un país con una tasa de desempleo del 10% y tras cuatro años de recesión.⁴⁸

En Reino Unido, el Partido Verde lleva esta medida en su último programa electoral. Otras zonas europeas han comenzado a realizar ejercicios piloto para la implementación del ingreso básico. En los Países Bajos, una treintena de municipios llevarán a cabo a partir de enero de 2016, el proyecto piloto de renta básica. La ciudad de Utrech ha sido la pionera y otras como Tilburg, Wageningen y Groningen también están estudiando la renta básica para sus ciudadanos. El experimento a realizar en Utrech, una ciudad de 300 mil habitantes, tomará como base a 300 personas, todos ellos beneficiarios de prestaciones por desempleo o de bienestar.

En Suiza los ciudadanos han establecido un comité de “iniciativa popular federal para una renta básica incondicional.” Según la argumentación de sus promotores (Sigg, Werner, Straub y Müller), los suizos deberían disfrutar de una “existencia digna” y tener más oportunidades para “participar en la vida pública”.⁴⁹

⁴⁷ Palomo, V. (2015, noviembre 3). “Renta Básica: España Vs. Finlandia”. Extraída el 2/XII/2015 desde <http://www.dirigentesdigital.com/articulo/economia-y-empresas/228084/espana/finlandia.html>

⁴⁸ (2016, enero 15) “Finlandia, Países Bajos, Suiza..., la renta básica se extiende por el norte de Europa”. Extraída el 28/III/2016 desde <https://inspiracionsocial.wordpress.com/2016/01/15/finlandia-paises-bajos-suiza-la-renta-basica-se-extiende-por-el-norte-de-europa/>

⁴⁹ El texto de la iniciativa de reforma a la Constitución va como sigue:

Initiative populaire fédérale 'Pour un revenu de base inconditionnel'

La Constitution est modifiée comme suit:

Art. 110a (nouveau) Revenu de base inconditionnel

1 La Confédération veille à l'instauration d'un revenu de base inconditionnel.

2 Le revenu de base doit permettre à l'ensemble de la population de mener une existence digne et de participer à la vie publique.

3 La loi règle notamment le financement et le montant du revenu de base.

Extraído el 28/III/2016 desde <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis423t.html>

Cada adulto obtendrá unos 2,300 euros al mes y cada niño unos 602 euros. Esta asignación pretende mejorar el bienestar social del país, donde el 7% y el 8% de los ciudadanos vive por debajo del umbral de la pobreza. La iniciativa será votada a través de referéndum el próximo cinco de junio de 2016.⁵⁰

Es importante señalar que mientras en otras latitudes se experimenta con nuevas formas para enfrentar la crisis global del sistema, y en particular la crisis económica y social, en nuestro país no se ha realizado ninguna acción para contrarrestar el hecho tangible de la realidad durante tanto tiempo soterrada, más sin embargo padecida por las mayorías: un mercado incapaz de generar los mecanismos para que todos los ciudadanos tengan acceso a bienes y servicios básicos, al trabajo, ingresos, protección social, bienestar, y en general una vida digna; una concentración de los beneficios económicos y sociales del sistema en unos pocos y una gran pobreza. La política social ha fallado en enfrentar estos fenómenos porque ha estado fundamentada en los “mandamientos” mismos del sistema: la focalización de los subsidios y el gasto público mínimo, dejando a la deriva a grandes contingentes de personas necesitadas.

La pobreza, la precarización del empleo, la desprotección social, la caída permanente de los ingresos está afectando a una proporción importante de la población mexicana. La pobreza por ingreso en 2014 oscila entre 53.2% y 76.2% de la población, según datos del CONEVAL y de los que resultan al estimar la pobreza con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP).⁵¹ En lo que respecta a la pobreza multidimensional, según datos del CONEVAL en 2014 afectaba a 42.6% del total de la población, no obstante, había adicionalmente 33.3%

⁵⁰ Extraída el 28/III/2016 desde https://fr.wikipedia.org/wiki/Liste_des_initiatives_populaires_f%C3%A9d%C3%A9rales_en_Suisse

⁵¹ La diferencia en los porcentajes estriba en que la LP del CONEVAL es demasiado baja para los actuales estándares de vida. En el medio rural es más baja que el salario mínimo, que equivalía a \$2,019 pesos al mes, frente a un LP de \$1,614.7 pesos por persona (92.3 dólares americanos de 2016), en el medio urbano si bien era más alta al salario mínimo (de \$2,542.1 pesos, lo que equivale a 145.3 dólares). En cambio en el MMIP la línea de pobreza para el medio rural y urbano era de \$2,684.5 pesos y \$3,059.2 pesos, respectivamente en 2014 (que en términos de dólares corresponde aproximadamente a US\$ 153.4 y US\$ 174.8 dólares de 2014, respectivamente). Cabe mencionar además que es por todos reconocido, aún por el gobierno federal que el salario mínimo está muy por debajo de lo requerido para que un trabajador pueda mantenerse así mismo.

de población “vulnerable” por ingreso o por carencias sociales,⁵² y sólo el 20.5% cubre sus requerimientos de ingreso y de indicadores sociales. Es decir, 79.5% de la población mexicana es pobre o vulnerable (carenciada). Esta cifra es similar al porcentaje de pobres estimado con el MMIP, de 83.4% en 2014.

Estas cifras dan cuenta de la necesidad de plantear una nueva política social basada en los principios de la justicia social y la dignidad humana, requiriendo entonces la redistribución del ingreso como principal medida para enfrentar los problemas de reducción de fuentes de empleo, concentración de la riqueza, pobreza, marginación, lento crecimiento de la economía y mercantilización de las relaciones sociales. La discusión sobre el reconocimiento de un derecho universal al ingreso digno, que comenzó en el plano académico, se ha trasladado a la esfera política y social mundial como una necesidad apremiante, no sólo de promover la dignidad humana,⁵³ sino también de enfrentar las profundas contradicciones del sistema con propuestas fuera del esquema económico cuyo principal criterio ordenador es el empleo.

3. Fundamentos Jurídicos en el Sistema Internacional de Derecho

El Ingreso Ciudadano Universal permitirá la ampliación de los derechos humanos económicos, sociales y culturales -DESC, reconocidos en diversos instrumentos internacionales, principalmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y en ese marco, dar cumplimiento a los compromisos adquiridos

⁵² El método de pobreza multidimensional del CONEVAL exige que las personas para ser reconocidas como pobres cumplan la condición de tener un ingreso por debajo de la LP y al menos una carencia social. Los universos de estos dos subconjuntos son más elevados que la pobreza total reconocida por el CONEVAL.

⁵³ Recordando el análisis del concepto hecho en el Concilio Vaticano II y expresado en el discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas por Juan Pablo II el 2 de octubre de 1979 «El conjunto de los derechos del hombre corresponde a la sustancia de la dignidad del ser humano, entendido íntegramente y no reducido a una sola dimensión. Se refiere a la satisfacción de las necesidades esenciales del hombre, al ejercicio de sus libertades, a sus relaciones con otras personas. Pero se refiere también, siempre y dondequiera que sea, al hombre, a su plena dimensión humana». En González, J (1986). La Dignidad de la Persona, Civitas: Madrid, 1986, Capítulo II. p.3.

en la materia, el más reciente plasmado en la Agenda de Desarrollo Post-2015 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Teniendo en cuenta el mandato constitucional de que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, y de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad,⁵⁴ a continuación enumeraremos las declaraciones, tratados internacionales y documentos orientadores de política pública, que dan sustento a la propuesta del ICU en nuestro país.

3.1 Declaraciones de Organismos Internacionales

La Declaración Universal de los Derechos Humanos,⁵⁵ de la Organización de Naciones Unidas (ONU), aprobada en diciembre de 1948, expresa en el artículo primero que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”⁵⁶ y en su artículo 25 que “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.”

⁵⁴ Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafos segundo y tercero, adicionados en la reforma constitucional del año 2011.

⁵⁵ Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

⁵⁶ Todos los derechos humanos en el mundo actual, pese a los diversos componentes políticos, filosóficos y religiosos y a las diferentes tendencias culturales, se fundamentan en su imperativo universalismo, en la dignidad humana. Pero la dignidad humana ontológicamente inherente o intrínseca a la persona humana, no es únicamente el fundamento de todos los derechos humanos. La dignidad humana es, además, el objeto de un derecho específico que ya ha sido proclamado expresamente en dos instrumentos internacionales (Pacto de San José y Declaración sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos), el derecho a la dignidad. La dignidad humana implica el necesario reconocimiento de que todos los seres humanos, iguales entre sí, son titulares, ontológicamente hablando, de una igual dignidad y que ésta dignidad se integra con todos los derechos humanos, los civiles, los políticos, los económicos, sociales y culturales; entraña no sólo la garantía negativa de que la persona no va a ser objeto de ofensas o humillaciones, sino que supone también la afirmación positiva del pleno desarrollo de la personalidad de cada individuo. Gros Espiel, H. (2003). La dignidad humana en los instrumentos internacionales sobre los Derechos Humanos. Anuario de los Derechos Humanos. Nueva Época. Vol. 4. 2003. Pp. 193-223.

La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social,⁵⁷ proclamada en 1969, establece que “el progreso y el desarrollo en lo social deben encaminarse a la continua elevación del nivel de vida tanto material como espiritual de todos los miembros de la sociedad, dentro del respeto y del cumplimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales” para ello se propone lograr varios objetivos, entre ellos el contenido en su artículo 10, inciso b, relativo a “la eliminación del hambre y la malnutrición y la garantía del derecho a una nutrición adecuada”.

Por su parte, la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición⁵⁸ la cual en sus doce artículos reconoce que todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho a no padecer hambre y malnutrición; destaca que son los gobiernos los que tienen la responsabilidad de garantizar desde la producción hasta la distribución equitativa de los alimentos para la población en general.⁵⁹

Cabe resaltar que en noviembre de 2007, en el marco del Fórum de las Culturas⁶⁰ que se celebró en la ciudad de Monterrey, se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes.⁶¹ Esta declaración realizada en el marco del segundo Fórum Universal de las Culturas, cuyo tercer punto de su primer artículo reza:⁶²

⁵⁷ Proclamada por la Asamblea General en su resolución 2542 (XXIV), de 11 de diciembre de 1969

⁵⁸ Aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación, convocada por la Asamblea General en su resolución 3180 (XXVIII) de 17 de diciembre de 1973; y que hizo suya la Asamblea General en su resolución 3348 (XXIX) de 17 de diciembre de 1974

⁵⁹ López Bárcenas, Francisco (2009). *El derecho a la alimentación en la legislación mexicana*. México: Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe. Extraída el 11/XI/2015 desde <http://www.oda-alc.org/documentos/1367960941.pdf>

⁶⁰ El Fórum Universal de las Culturas es un evento que se celebra cada tres años, cuyos objetivos son la defensa de la cultura de la paz, el desarrollo sostenible y la diversidad cultural. El primer foro se llevó a cabo en Barcelona en el año 2004, seguido por el de Monterrey (2007), Valparaíso (2010), y Nápoles (2013).

⁶¹ La Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes (DUDHE) es un instrumento programático elaborado por organizaciones de la sociedad civil internacional a fin de cristalizar los Derechos Humanos para el nuevo milenio. La Declaración está formalmente dirigida a los actores estatales y otras instituciones formales de todo el mundo, emerge de un proceso de debate que tuvo origen en el Foro Universal de las Culturas Barcelona 2004, en el diálogo denominado "Derechos Humanos, Necesidades Emergentes y Nuevos Compromisos. Tiene por objeto fortalecer la interdependencia e integridad de los derechos de hombres y mujeres, no pretende reemplazar ningún instrumento existente, al contrario, los completa y refuerza, como un imperativo ético.

⁶² Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes. Título I. Derecho a la Democracia Igualitaria. Artículo 1. Derecho a la existencia en condiciones de dignidad. “*Todos los seres humanos y las comunidades tienen derecho a vivir en condiciones de dignidad*”. Este derecho humano

*El derecho a la renta básica o ingreso ciudadano universal que asegura a toda persona, con independencia de su edad, sexo, orientación sexual, estado civil o condición laboral, el derecho a vivir en condiciones materiales de dignidad. A tal fin, se reconoce el derecho a un ingreso monetario e incondicional periódico sufragado con reformas fiscales y a cargo de los presupuestos del Estado, como derecho de ciudadanía, a cada miembro residente de la sociedad, independientemente de sus otras fuentes de renta, que sea adecuado para permitirle cubrir sus necesidades básicas.*⁶³

3.2 Tratados Internacionales

En cuanto a los tratados suscritos por México destaca el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁶⁴ que reconoció en su Preámbulo que “estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana”. Esto implica primero, que los derechos humanos económicos, sociales y culturales se desprenden, es decir resultan, tienen su fundamento, en la dignidad. Y, segundo, que esta dignidad es inherente a la persona humana.⁶⁵ Por su parte el artículo 11, párrafo primero, dispone que: “Los Estados parte reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y una mejora continua de las condiciones de existencia”. Esta disposición se complementa con la del párrafo siguiente, donde se establece que “deberán adoptarse medidas inmediatas y urgentes para garantizar el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”.

fundamental comprende los siguientes derechos... 3. El derecho a la renta básica o ingreso ciudadano universal. Instituto de Derechos Humanos de Cataluña (2009). *Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes*. Barcelona: Grafiques Massanes. Extraída el 11/XI/2015 desde http://www.world-governance.org/IMG/pdf_DUDHE.pdf

⁶³ Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 39.

⁶⁴ Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, E. U. A. Fecha de adopción: 16 de diciembre de 1966. Vinculación de México: 23 de marzo de 1981, adhesión. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, general; 23 de junio de 1981, México. Publicación del decreto de promulgación en el Diario Oficial de la Federación: martes 12 de mayo de 1981. Última modificación Diario Oficial: ninguna.

⁶⁵ *Ibíd.* p. 206.

En esta línea, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – encargado de dar seguimiento al cumplimiento del Pacto- en su Observación número 12, párrafo 4 establece que “el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente a la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos”. De la misma manera postula que: “Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos”.⁶⁶

3.3 Documentos orientadores de política pública

3.3.1 Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible – Organización de las Naciones Unidas

El 25 de septiembre de 2015, Jefes de Estado, de Gobierno y Altos Representantes (incluido México), reunidos en la Sede de las Naciones Unidas, acordaron los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS. Los ODS y sus metas son de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal, con el fin de que cada gobierno incorpore dichas aspiraciones y metas mundiales en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias nacionales. En la declaración realizada, las Naciones reconocen que la erradicación de la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. Por ello, se comprometen a lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones – económica, social y ambiental -, de

⁶⁶ Organización de Naciones Unidas, Consejo Económico Social, Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación 12. El derecho a una alimentación adecuada. E/C.12/1995/5. 12 de mayo de 1999, pp. 2-3. Citado por López B, F. (2009), op. cit. p. 7.

forma equilibrada e integrada, aprovechando los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.⁶⁷

Esta Agenda pretende, que para el año 2030, se logre la plena implementación, sin importar el nivel de desarrollo de los países, de 17 acciones destinadas a erradicar la pobreza, promover la prosperidad y el bienestar para todos, proteger el medio ambiente y hacer frente al cambio climático a nivel mundial. Entre los Objetivos sobre los cuales tendría incidencia directa el Ingreso Ciudadano Universal, para su efectivo cumplimiento encontramos los siguientes:

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo

1.1 Para 2030, erradicar la pobreza extrema en todas las personas del mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1.25 dólares de los Estados Unidos al día.

1.2 Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.

1.3 Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.

1.4 Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida toda la microfinanciación.

1.5 Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y

⁶⁷ Organización de Naciones Unidas, Asamblea General. (2015, septiembre 15) “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. A/RES/69/315. Extraída el 5/1/2016 desde <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/69/315>

vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales.⁶⁸

Objetivo 2. *Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible*

2.1 *Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.*

2.2 *Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.⁶⁹*

Objetivo 10. *Reducir la desigualdad en y entre los países*

10.1 *Para 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional.*

10.2 *Para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, rigen, religión o situación económica u otra condición.*

10.4 *Adoptar políticas, en especial fiscales, salarias y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.⁷⁰*

⁶⁸ *Ibíd.* p. 15

⁶⁹ *Op. cit.*

⁷⁰ *Ibíd.* p. 22.

3.3.2 Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva – Organización Internacional de Trabajo y Organización Mundial de la Salud

Se trata de un informe presentado por el Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet, sobre el Piso de Protección Social, conformado a iniciativa de la OIT y con la colaboración de la OMS,⁷¹ en el marco de la Iniciativa del Piso de Protección Social de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, que buscaba elaborar una línea de políticas para promover un objetivo muy claro: “Nadie debería vivir por debajo de un nivel de ingresos determinado, y todo el mundo debería gozar de acceso a servicios públicos esenciales como el agua y el saneamiento, la salud y la educación”.⁷²

El Piso de Protección Social – PPS, se define como un conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y empoderando a las personas a lo largo del ciclo de vida. Esta noción implica dos tipos de garantías: que todas las personas deberían gozar de una seguridad básica de los ingresos, suficientes para vivir, asegurada a través de transferencias monetarias (como las que proponemos a través del Ingreso Ciudadano Universal o Renta Básica) o en especie; como medio para garantizar el acceso universal y asequibilidad a los servicios básicos en los ámbitos de la salud, agua y saneamiento, educación, seguridad alimentaria, vivienda y otros.

El Piso de Protección Social, y por tanto, la distribución del ingreso, no son sólo pilares de la paz y la justicia social, sino que también funcionan como estabilizadores automáticos esenciales⁷³ que ayudan a mitigar las repercusiones de

⁷¹ Con la participación oficial de un grupo de organismos colaboradores como la FAO, el FMI, el ACNUDH, el PNUD, la UNESCO, el UNFPA, el ONU-HABITAT, el ACNUR, el UNICEF, el Banco Mundial, entre otros.

⁷² Oficina Internacional del Trabajo (2011). “*Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo Consultivo sobre el Piso de Protección Social*”. Ginebra: OIT. Extraído el 10/XII/2015 desde http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--publ/documents/publication/wcms_176521.pdf

⁷³ Sobre los estabilizadores automáticos puede consultarse el documento de Stiglitz, J. (2009). *Crisis mundial, protección social y empleo*. Revista Internacional del Trabajo, Vol. 128, Núm. 1-2.

las crisis sobre la población, manteniendo una demanda agregada y permitiendo superar la pobreza y la exclusión social. En razón a lo anterior, incorporar las recomendaciones de política del Piso de Protección Social, a la legislación nacional resulta: 1) Necesario para promover la dignidad humana y la estabilidad macroeconómica; 2) Viable, implementándose de manera escalonada y gradual mediante el engranaje de voluntad política, espacio fiscal e instituciones eficaces; y, 3) Eficaz, para reducir de manera significativa la pobreza y la desigualdad, aceleración y avance en la consecución de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y el empoderamiento humano y la mejora de las condiciones para los grupos excluidos, especialmente las mujeres.

La distribución del ingreso a través del Ingreso Ciudadano Universal, como ya lo hemos señalado, tiene que ver con el principio fundamental de justicia social y la dignidad humana, con el derecho específico, reconocido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (y por los demás instrumentos internacionales y lineamientos de política que le siguieron), que toda persona tiene a un nivel de vida adecuado para su bienestar. El otorgamiento del Ingreso Ciudadano (como nuevo derecho social y ciudadano) se regiría por los principios de los derechos humanos, cuya titularidad estaría encarnada en toda persona (universalidad); lo que le permitiría a México avanzar hacia la construcción de un Estado Social de Derechos. De acuerdo con el mandato constitucional de que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales de la materia, hemos presentado los principales fundamentos jurídicos pertenecientes al sistema internacional de derecho, que respaldan la inclusión del derecho al Ingreso Ciudadano Universal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Contenidos y alcances del concepto de Ingreso Ciudadano Universal

Como dijimos, en los últimos años se ha propuesto el establecimiento del ingreso ciudadano universal, también llamado *renta básica*, que consiste en un ingreso

modesto pero suficiente para cubrir las necesidades básicas de la vida, a pagar a cada miembro de la sociedad como un derecho, no sujeto a otra condición más que la de ciudadanía o residencia. Se trata de un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de la sociedad, incluso si no quiere o puede trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre, o dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de ingresos, y sin importar con quién conviva. Esto implica un ingreso pagado por una institución (o instituciones) pública; una cantidad monetaria que recibirán las personas individualmente (no por familia, por ejemplo) y universalmente (no condicionado a determinados niveles de pobreza, por ejemplo); retoma la noción de trabajo no remunerado (reconociendo que existen trabajos que no tienen remuneración en el mercado, como el trabajo doméstico y el voluntariado); no es un subsidio condicionado porque está concebido como un derecho de ciudadanía que excluye toda condición adicional. Se trata de un ingreso formalmente laico, incondicional y universal.⁷⁴

Al referirse al Ingreso Ciudadano Universal, en el libro *Misérias del presente, riqueza de lo posible* (2000), André Gorz señala que debe reunir dos condiciones: ser suficiente para evitar la pobreza, y ser incondicional. Esta postura es similar a la adoptada por Erik Olin Wright en su manuscrito *Envisioning Real Utopias* (2008): la idea de un Ingreso Básico Incondicional (IBI) es muy simple: cada persona legalmente residente de un país recibe un estipendio mensual suficiente para vivir arriba de la línea de la pobreza (estándar de vida sin adornos, culturalmente respetable). La transferencia es incondicional, no depende de la realización de ningún trabajo ni de cualquier otra forma de contribución,⁷⁵ lo cual permite también la reducción de costos burocráticos y elimina las discriminaciones y usos políticos de los subsidios condicionados tradicionales (coadyuva a evitar la “trampa de la pobreza o del desempleo”). De igual manera, todas las actividades económicas que

⁷⁴ Raventós, D. (2007). Renta Básica o Ingreso Ciudadano Universal. Conceptos, justificaciones y críticas. En P. Yanes, *Derecho a la existencia y libertad real para todos* (págs. 47-97). Ciudad de México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México - Secretaría de Desarrollo Social. pp. 48 – 50.

⁷⁵ Boltvinik, J. (2010), op. cit. p. 183.

normalmente realizan los ciudadanos se seguirán efectuando y servirá para que quienes más y mejor trabajen, logren aumentar sus ingresos por arriba del mínimo que será el ingreso ciudadano. No se trata de una alternativa sustitutiva del salario y no debilita la defensa de los intereses de la clase trabajadora, sino que aparece como un instrumento que fortalece a la fuerza de trabajo tanto en el mismo puesto de empleo como en la propia búsqueda de ocupación.⁷⁶

Una de las consecuencias del establecimiento ICU sería la gran mitigación de la pobreza. Inclusive permitiría de manera realista plantearse su efectiva erradicación. Como veremos más adelante, no sólo posibilitaría sacar a millones de personas de la pobreza, sino que construiría un soporte de protección para no recaer en ella. Por primera vez podría tenerse una política activa contra la pobreza con una dimensión preventiva y así se superaría la incapacidad de las actuales políticas de transferencias monetarias focalizadas condicionadas.⁷⁷

Un Ingreso Ciudadano que cubriera al menos las necesidades básicas, aumentaría la libertad de la ciudadanía – republicanamente entendida, esto es, libre es quien no depende de otro particular para vivir, es decir, quien tiene una existencia social autónoma garantizada, y tiene algún tipo de propiedad que le permite subsistir bien, sin tener que pedir cotidianamente permiso a otros- frente a condiciones intolerables de explotación del trabajo. El ICU sería un modo de proteger a la parte más débil de la relación laboral: los trabajadores precarios, informales, subcontratados, despreciados y sujetos a condiciones intolerables y, especialmente a las mujeres.⁷⁸ En este sentido la democracia se enriquecería, pues los ciudadanos podrían cumplir mejor sus derechos y obligaciones al no tener que preocuparse únicamente por la comida de mañana. Y dada su incondicionalidad y universalidad, el ingreso ciudadano pondría una plataforma para igualar, desde abajo, a todos los seres humanos sin importar su religión, sexo o preferencia sexual y etnia. De igual modo, el valor del trabajo asalariado empezaría a relativizarse, y otros tipos de

⁷⁶ Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 37.

⁷⁷ *Ibíd.* p. 38.

⁷⁸ Bertomeu, M. J. (2007), op. cit. p. 151 – 155.

trabajo-no-remunerado recibirían la importancia que tienen como creadores de riqueza: el trabajo doméstico, el trabajo voluntario o trabajo comunitario.⁷⁹

La instauración del ICU supondría una independencia socioeconómica, una base autónoma de existencia, mucho mayor que la actual para buena parte de la ciudadanía, sobre todo, para los sectores más vulnerables de la sociedad (buena parte de los trabajadores asalariados, pobres en general, desempleados, mujeres, etc.).⁸⁰

Los escépticos del establecimiento de medidas universales, incluyendo el Ingreso Ciudadano argumentan que no hay viabilidad financiera para desarrollar este tipo de estrategia. Sin embargo, como señala Evelyn Huber (2006),⁸¹ las condiciones económicas de los países desarrollados que han implantado sistemas de seguridad social universales, son similares a las que ahora tienen los países de la región latinoamericana. De esta forma, mientras que el ingreso per cápita promedio de los países desarrollados en 1950 era de 7,583 dólares (corregidos por paridad de poder adquisitivo), en 1998 era de 6,538 dólares en promedio en 29 países latinoamericanos y del Caribe. Finlandia, que en la actualidad tiene uno de los sistemas de seguridad social más avanzados en el mundo introdujo la pensión ciudadana universal en 1956, y su ingreso per cápita era de 4,600 dólares. Compárese con el que tiene ahora México de 10,325 dólares.

Como mencionamos, existen diversas posibilidades para sortear las preocupaciones de quienes se oponen al universalismo básico, mediante la implementación de mecanismos fiscales que permitan recuperar el subsidio otorgado a quienes no lo requieren. Los beneficios logrados a través de un ingreso universal son incuestionables, Huber muestra que la pobreza de hogares de madres solteras en Suecia llegaba a 51% antes de otorgar transferencias y se reduce a 8% después de que son otorgadas y pagados los impuestos. Cabe destacar que en México con el ICUA se eliminaría casi por completo la pobreza extrema en quince años y la moderada se reduciría en casi a la mitad, alcanzando así el compromiso

⁷⁹ Huerta Quintanilla, R. (2012), op. cit. p. 79.

⁸⁰ Raventós, D. (2007), op. cit. p. 74 - 75.

⁸¹ Huber, Evelyn (2006) "Un nuevo enfoque para la seguridad social en la región", en Carlos Gerardo Molina ed., *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*, BID, pp. 169-188.

establecido en los nuevos Objetivos del Desarrollo Sustentable. Pero además, la pobreza total, de acuerdo a como mide actualmente la pobreza el CONEVAL se ubicaría por debajo del 20% (ver estimaciones más adelante).

Un ICU representa el único instrumento posible para garantizar que toda la población pobre resulte beneficiaria neta de una reforma de la Política Social en México. De igual manera representará un incentivo y un desarrollo administrativo para mejorar el registro en el sistema fiscal de estratos de menores ingresos, ya que para otorgar el beneficio se requerirá de un sistema de información integral para implementar una política coordinada y equitativa horizontal y verticalmente de impuestos y transferencias, como ha planteado el CONEVAL.⁸² Asimismo, el ICU no sólo ahorraría costos burocráticos innecesarios sino que además otorgaría beneficios por derecho propio de la ciudadanía, evitando intermediaciones que transforman a la población necesitada en una clientela política.⁸³

5. Determinación del costo fiscal e implementación del Ingreso Ciudadano Universal

No contamos con un sistema de cuentas sociales que nos permita, al igual que las cuentas económicas o ambientales, conocer los “costos asociados” al incumplimiento de los derechos sociales y la insatisfacción del crecimiento o las brechas sociales que existen en el campo del bienestar y la marginación social. Pero podríamos empezar a hacer un corte de caja y preguntarnos: ¿ cuántos puntos del producto nacional nos representan la marginación y las nuevas desigualdades, cuántos la disolución social, la violencia y la corrupción asociada a estos fenómenos?; ¿ cuántos puntos del producto nos requieren los aparatos policiales y judiciales del país para mantener las libertades negativas y los mínimos de seguridad requeridos?; ¿ cuál es el costo de la precariedad laboral, la economía

⁸² CONEVAL. (julio de 2015). Beneficios y retos de una renta básica en México. *Presentación del Mtro. John Scott*. México.

⁸³ Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. 38

informal o la migración y la deserción escolar que en los últimos años se le ha visto asociada a ella, o el incumplimiento de los derechos a la salud y seguridad social?⁸⁴ La suma, indudablemente contendría los dígitos suficientes como para darnos cuenta de lo barato que resultaría garantizar el ICU, otorgando así al mismo tiempo elementos para restituir la paz social.

Desde una perspectiva macroeconómica existen dos puntos principales de reflexión. La primera cuestión crítica es si existe suficiente espacio fiscal o si se puede generar, en competencia con otros objetivos nacionales, para satisfacer las necesidades financieras permanentes del Ingreso Ciudadano Universal. La segunda cuestión es la sostenibilidad fiscal de la política a largo plazo.⁸⁵ La respuesta depende no sólo de las fuentes de financiación disponibles, sino también, y de forma importante, del grado de voluntad política y compromiso con el objetivo de proporcionar un ingreso básico, adecuado y suficiente a las personas, como parte de la política integral de protección social.

Diversos estudios sostienen que un paquete básico de protección social que extienda la seguridad de los ingresos y amplíe los servicios de salud esenciales es asequible incluso para los países más pobres. El *Estudio Económico y Social Mundial 2007*,⁸⁶ de las Naciones Unidas muestra que, en la mayoría de los contextos, las pensiones básicas no contributivas parecen posibles en los países en desarrollo, y especialmente, en los países de ingresos bajos. Otros estudios realizados por la OIT para 2008,⁸⁷ en un conjunto de países de ingresos bajos y medios en las regiones del África Subsahariana y de Asia, sobre el costo de un paquete básico de prestaciones monetarias, muestran que estaría entre un 2.2 y un 5.7% del PIB. Los costos previstos por la CEPAL (2010)⁸⁸ oscilan, dependiendo del

⁸⁴ Conde Montijo, O. (2007), op. cit. p. 208.

⁸⁵ Oficina Internacional del Trabajo (2011), op. cit. Pp. 47 – 49.

⁸⁶ Naciones Unidas. (2007). “*World Economic and Social Survey 2007: Developing in an Ageing World*”. Nueva York. Extraída el 5/1/2016 desde http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_archive/2007wess.pdf

⁸⁷ Oficina Internacional del Trabajo, (2008). *Can low-income countries afford basic social security?* Documentos de Política de Seguridad Social, núm. 3. Extraído el 06/1/2016 desde http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Can_low_income_countries_afford_basic_social_protection.pdf

⁸⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (2010). La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL. Santiago. Extraído el

país, entre un 3.2% y un 5.7% del PIB, en el caso de transferencias destinadas a los niños, entre un 0.3% y un 1.6% en las transferencias para ancianos y entre un 0.8% y un 6.4% en las transferencias para las personas desempleadas.⁸⁹

La iniciativa que presentamos propone que el ICU se implemente de manera gradual, los costos máximos estimados no tendrían que sufragarse de forma inmediata, poniendo un horizonte de planificación de la estrategia de dos décadas. En ese sentido, el costo del programa resultaría bajo en comparación con el costo de no prestar protección social en términos de pobreza y vulnerabilidad generalizadas, desintegración social, privaciones generalizadas, pérdida de activos y otros efectos relacionados sobre la capacidad productiva del país.

La experiencia internacional muestra que la implementación de estrategias orientadas a brindar un piso de protección social eficaz, como el Ingreso Ciudadano o Renta básica, capaces de ampliarse de manera gradual, no sólo son asequibles sino que, a largo plazo, se financian a sí mismas gracias a la mejora de la productividad de la fuerza de trabajo, la capacidad de adaptación de la sociedad y los ingresos fiscales a menudo dejados de percibir a causa de una recaudación ineficaz. En el corto plazo, reducir la evasión de impuestos generalizada y las ineficiencias en la recaudación tributaria ayudará a movilizar los recursos para escalar su implementación.⁹⁰

Con base en la evaluación de factibilidad que hemos realizado, México se encuentra con la posibilidad de otorgar un Ingreso Ciudadano Universal Alimentario (ICUA), es decir, que cubra el costo de una canasta básica de alimentación. A continuación se presentan las estimaciones que muestran la viabilidad de implementar el ICUA en nuestro México actual.

5.1 Canasta alimentaria de referencia

Iniciamos con la estimación del costo por persona del Ingreso Ciudadano Universal Alimentario. Consideramos que el ICU debe cubrir el total de las necesidades humanas a un nivel satisfactorio, óptimo. No obstante, como dijimos, las condiciones de las finanzas públicas nos llevan a proponer como primera medida un ICU alimentario, que incluye los costos de los alimentos que cubren los requerimientos nutricionales promedio de acuerdo a las estimaciones de INEGI-CEPAL,⁹¹ más un porcentaje adicional del costo (10%⁹² del valor de la canasta básica), considerado para la preparación de alimentos.

Tomamos como norma la canasta alimentaria⁹³ formulada para el medio urbano⁹⁴ por el estudio INEGI-CEPAL de 1993,⁹⁵ canasta que posteriormente fue

⁹¹ Hay varias canastas alimentarias que sólo incluyen alimentos crudos. Una de ellas, la que utilizamos aquí, es la de INEGI-CEPAL, que sirvió de punto de partida para la definición del método oficial de medición de la pobreza. Es una canasta alimentaria que cumple todos los requisitos de una canasta normativa a saber: 1) La lista de rubros incluidos. 2) Las cantidades requeridas de cada uno de ellos en el período estipulado (por decir, un año). 3) Los precios de cada rubro. 4) El costo de cada rubro, que resulta de multiplicar las cantidades por los precios. 5) El costo total (suma de los costos de los rubros incluidos), sólo se refiere a alimentos. En los años setenta, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos manejaba una canasta completa, práctica que se abandonó más tarde. Boltvinik, J. y Marín, A. (2003). “La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar, génesis y desarrollos recientes”. *Revista Comercio Exterior*, Vol. 53, Núm. 5, pp. 437-484.

⁹² Porcentaje estimado en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales de COPLAMAR. En la canasta completa (CNSE) se integran los costos de preparación, conservación y consumo de alimentos, que no son considerados en otras canastas alimentarias.

⁹³ Entendida como el conjunto suficiente de alimentos que debe consumir una persona para satisfacer sus necesidades nutricionales de orden fisiológico.

⁹⁴ Por carecer de sustento y por tratar a los habitantes del campo como ciudadanos de segunda, es necesario desechar la diferencia en los umbrales entre el medio urbano y rural, que minimiza las necesidades de los habitantes rurales, por lo tanto se adopta el cálculo del costo urbano del ICU como válido para todo el país. Consideramos que los satisfactores mínimos, aunque austeros, deben ser de la misma calidad para toda la población.

⁹⁵ En América Latina, la CEPAL realizó desde los años setenta, una cantidad importante de estudios sobre la pobreza, que hacen uso de información generada por las encuestas de hogares a partir de la aplicación del método de líneas de pobreza. Esta metodología consiste en determinar los requerimientos nutricionales de la población, tomando en cuenta su estructura por edad y sexo y las actividades físicas que realizan los miembros del hogar. De esta manera, se calcula el requerimiento de calorías y proteínas de una persona con base a las recomendaciones de los organismos internacionales especializados en la materia, como la FAO, la OMS y la Universidad de las Naciones Unidas (UNU). Con dichos elementos, se construyó una canasta cuya composición cubre las necesidades nutricionales de la población, considera sus hábitos de consumo, la disponibilidad de alimentos y los precios de los mismos. INEGI (1993). *Magnitud y Evolución de la pobreza en México: 1984-1992 (Informe Metodológico)*. México: Organización de las Naciones Unidas – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Instituto Nacional de Geografía, Historia e Informática.

retomada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002). Ésta tiene un costo de \$47.20 pesos al día por persona y de \$1,415.90, al mes (pesos de agosto de 2014,⁹⁶ véase Tabla 1). Considerando el costo de preparación, tendríamos un estimado para el Ingreso Ciudadano Universal Alimentario (ICUA) de \$1,557 pesos por persona al mes.

Tabla 1. Canasta Alimentaria INEGI-CEPAL (actualizada 2014)

Canasta de alimentos	Rubros de IPC	1415.90
		Costo diario per cápita 2014
		47.20
Cereales y derivados	1.1.1. Pan, tortillas y cereales	9.37
Maíz y derivados	01 Tortillas y derivados del maíz	6.28
Trigo y derivados	02 Pan	3.96
Arroz	04 Arroz y cereales preparados, arroz	0.19
Otros cereales	04 Cereales en hojuelas	0.34
Carnes	1.1.2. Carnes	11.94
Res	07 Carne y vísceras de res	4.46
Cerdo	06 Carne y vísceras de cerdo	2.05
Pollo	05 Carne de ave	3.12
Pescados	09 Pescados y mariscos	0.92
Otras carnes y procesados	10 Pescados y mariscos en conserva	1.19
Leche y derivados	1.1.4. Leche, derivados de leche y huevo	5.36
Leche	11 Leche pasteurizada y fresca	2.62
Quesos	13 Promedio (quesos varios)	1.91
Otros derivados	13 Promedio (mantequilla, yogur, crema, helado)	0.52
Huevos	14 Huevo	1.74
Aceites y grasas	1.1.5 Aceite y grasas comestibles	1.42
Aceites	Promedio	0.76
Otras grasas	Promedio	0.66
Tubérculos y raíces	1.1.6. Frutas y hortalizas	1.52
Papa	17 Papa y otros tubérculos	0.97
Otros tubérculos	17 Papa y otros tubérculos	0.55
Leguminosas	1.1.6. Frutas y hortalizas	1.71
Frijol	18 Frijol	1.15

p. 21. Esta línea de pobreza fue utilizada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, ver SEDESOL (2002). *Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar*. Anexo 3.

⁹⁶ Se calcula para el año 2014 porque coincide con la última ENIGH.

Canasta de alimentos	Rubros de IPC	1415.90
		Costo diario per cápita 2014
		47.20
Otras leguminosas	18 Otras legumbres secas	0.38
Verdura	1.1.6. Frutas y hortalizas	4.23
Verduras	17 Hortalizas frescas	4.23
Fruta	1.1.6. Frutas y hortalizas	2.54
Frutas	16 Frutas frescas	2.54
Azúcares	1.1.7. Azúcar, café y refrescos envasados	1.51
Azúcar	20 Azúcar	0.75
Otros azúcares	24 Chocolate, golosinas, dulces y miel	0.81
Alimentos procesados	1.1.6. Frutas y hortalizas	0.85
Procesados	19 Frutas y legumbres procesadas	0.85
Bebidas	1.1.7. Azúcar, café y refrescos envasados	5.01
Bebidas	22 Refrescos envasados	5.01

Fuente: Actualización de la Canasta Alimentaria Urbana INEGI-CEPAL con deflatores de precios a agosto de 2014.

5.2 Etapas de Implementación y Población Objetivo

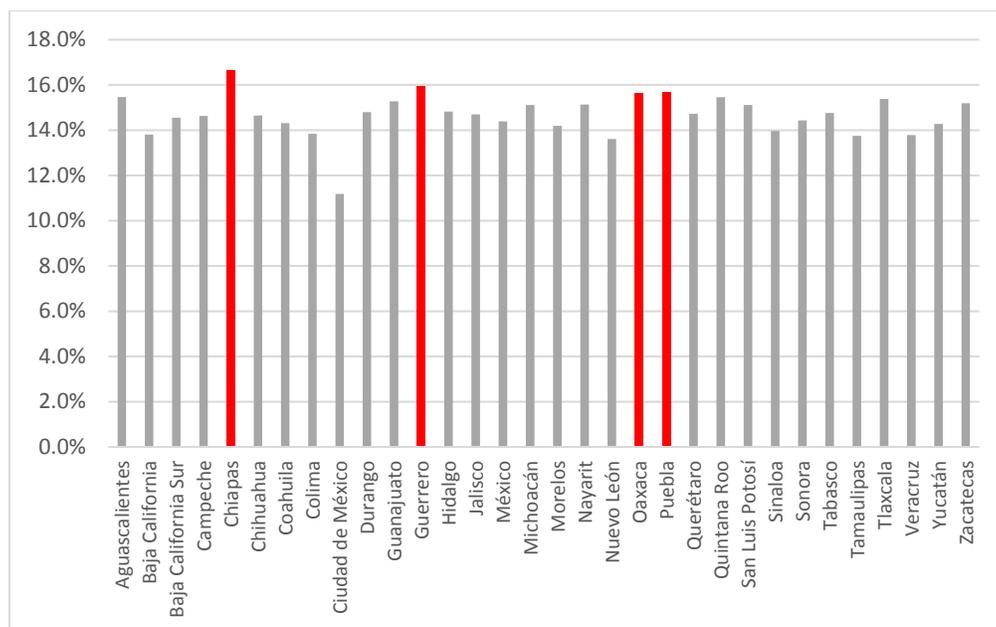
Con el fin de acompasar las diferentes estrategias de financiamiento del programa ICUA, se espera que la iniciativa se implemente de manera gradual, de esta manera los costos máximos estimados no tendrían que sufragarse de forma inmediata, poniendo un horizonte de planificación de la estrategia de dos décadas. Con base en lo anterior se ha proyectado la implementación de esta estrategia en cuatro etapas, iniciando con los sectores más vulnerables de la población.

En la primera se plantea lograr la cobertura de la población de 65 años y más, y los menores de 8 años (2016-2020). Para las personas de edad, significaría la universalización de la pensión monetaria para los adultos mayores e incrementar el monto de lo que actualmente reciben los beneficiarios del Programa de la Sedesol, que es \$1,160 pesos cada dos meses. Y la ampliación de cobertura de los programas sociales para los niños menores de 8 años, que representan a la población más vulnerable y de menor protección por parte de los programas

actuales puesto que no se encuentran en edad escolar o dentro de los parámetros estipulados dentro de las reglas de operación.

De acuerdo con las proyecciones de población del CONAPO,⁹⁷ en esta etapa, las Entidades Federativas con mayor proporción de niños entre 0 y 7 años de edad son Chiapas, Guerrero, Puebla y Oaxaca, como se muestra en la Gráfica 1. En el caso de los adultos mayores de 65 años, las entidades federativas son las de Ciudad de México, Veracruz y Oaxaca, como se puede apreciar en la Gráfica 2. Cabe resaltar que presupuestalmente la Ciudad de México no tendría un costo relevante, en tanto su población mayor de 65 años ya es cubierta con el programa de pensión para adultos mayores.

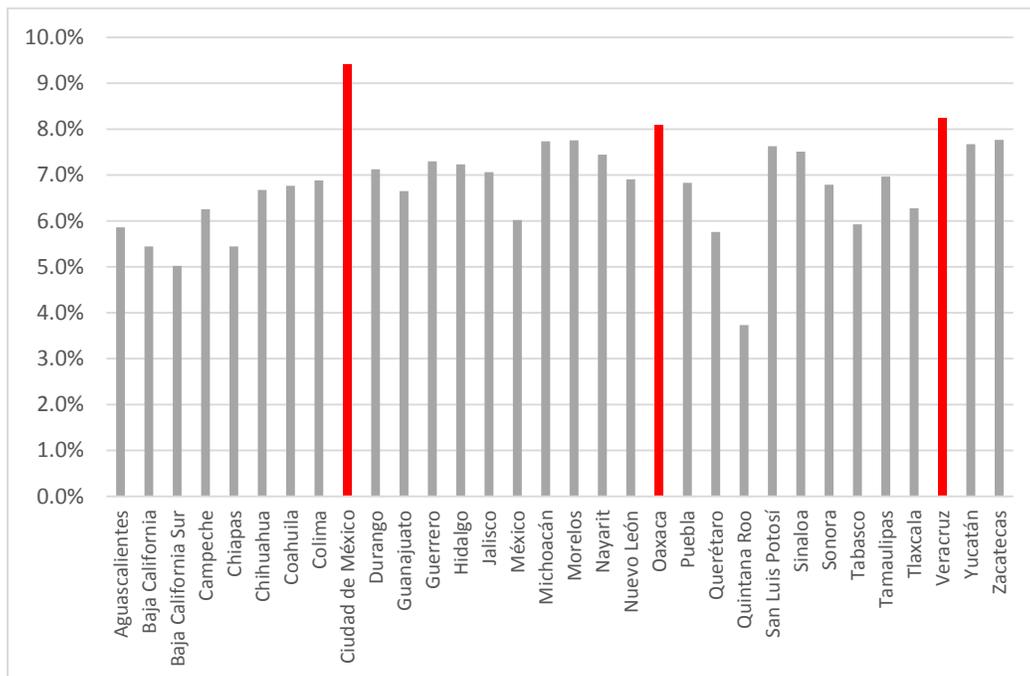
Gráfica 1. Proyección de Población de 0 a 7 años como porcentaje de la población total por Entidad Federativa (2016)



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO (2012).

⁹⁷ Consejo Nacional de Población (2012). Proyecciones de la población de México. Disponible en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos

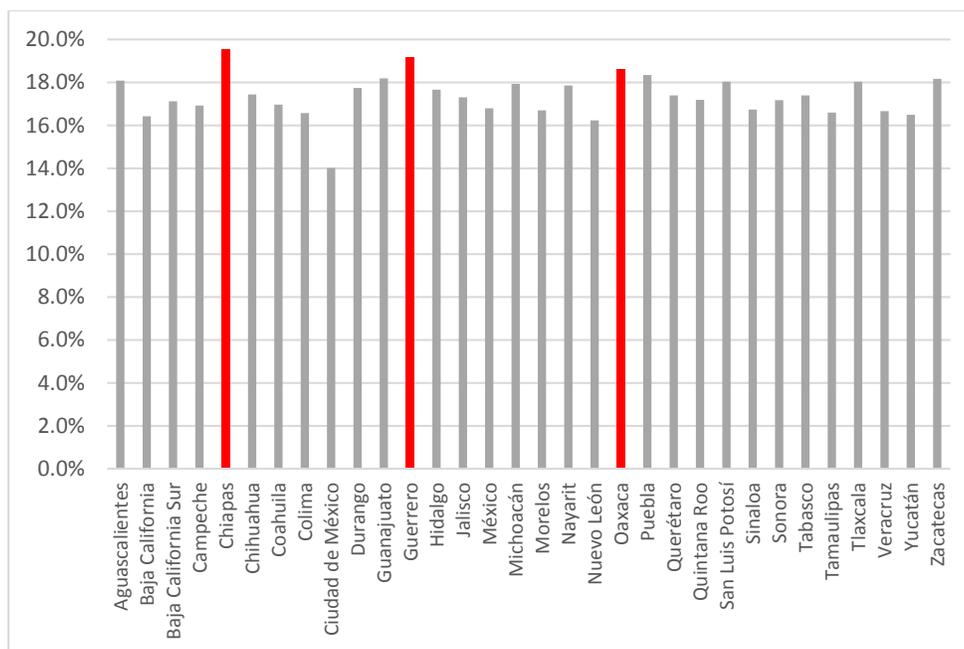
Gráfica 2. Proyección de Población de 65 años y más como porcentaje de la población total por Entidad Federativa (2016)



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO (2012).

En la segunda etapa, se propone cubrir a los niños, niñas y adolescentes de 8 a 17 años (2021 – 2025). Con el Ingreso Ciudadano Universal Alimentario para esta proporción de la población se busca disminuir el riesgo de abandono escolar y de incorporación de los menores en el mercado laboral. En el año en que inicia la implementación de esta etapa (i. e. 2021), según las proyecciones de población, las Entidades Federativas con proporción de niños, niñas y adolescentes serían el Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Gráfica 3. Proyección de Población de 8 a 17 años como porcentaje de la población total por Entidad Federativa (2021)



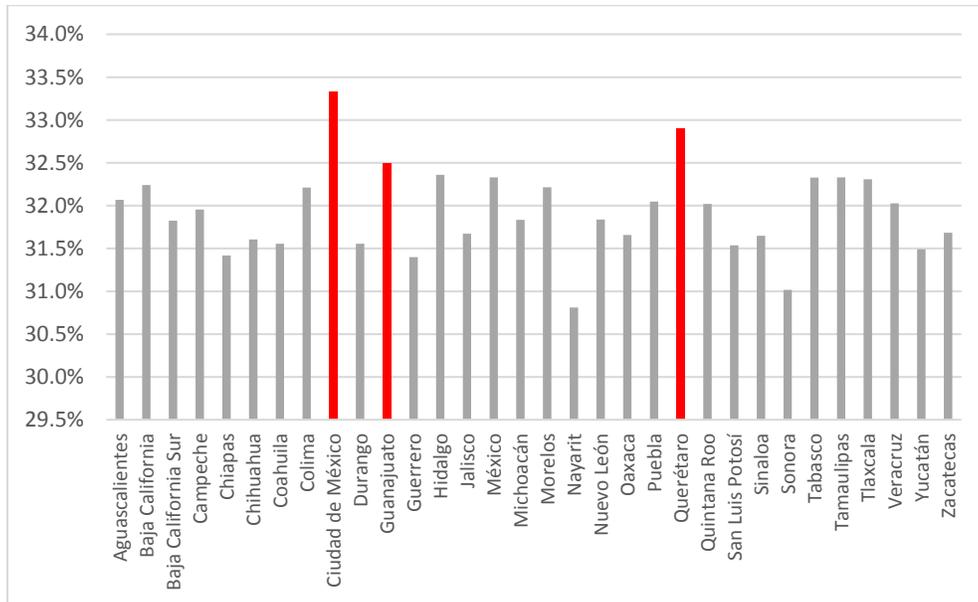
Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO (2012).

En la tercera etapa (2026 – 2030) se amplía la cobertura para las mujeres de 18 a 64 años.⁹⁸ De acuerdo con diversos estudios, existen una serie de problemas vinculados a la participación de la mujer en el mercado de trabajo y a su grado de acceso a la protección social. Las mujeres siguen enfrentándose a una serie de restricciones que no sólo limitan su acceso al mercado de trabajo, sino también a los activos productivos y a los empleos mejor remunerados. En otro sentido, varios estudios señalan la fuerte relación entre la dependencia económica de las mujeres en la reproducción de la violencia doméstica. Así, las transferencias sociales tienen una especial relevancia, un efecto “liberador” o de empoderamiento de género, al elevar la condición social de las mujeres y permitir a éstas ejercer un mayor control sobre cómo se gastan los ingresos del hogar.⁹⁹ Las Entidades Federativas con mayor proporción de población femenina en el año de inicio de la tercera etapa de implementación (i.e. 2026), serían Ciudad de México, Querétaro y Guanajuato.

⁹⁸ También podría considerarse la posibilidad de incluir en esta etapa a todos los hombres pobladores de las áreas rurales, en el rango de edad de los 18 a 64 años.

⁹⁹ Oficina Internacional del Trabajo (2011), op. cit. pp. 65 - 68.

Gráfica4. Proyección de Población de Mujeres entre 18 y 64 años como porcentaje de la población total por Entidad Federativa (2026)

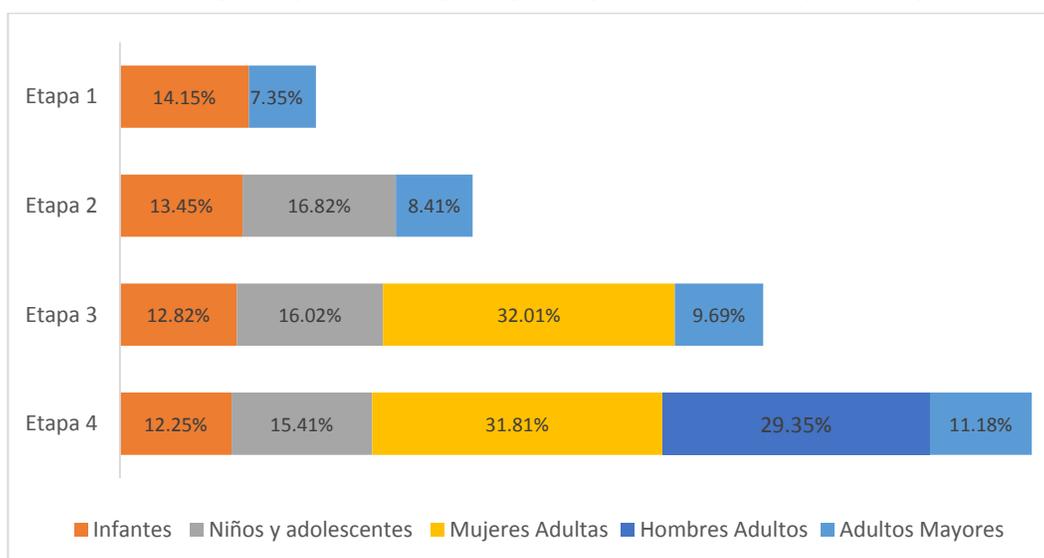


Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO (2012).

Finalmente, la cuarta (2031 – 2035) donde se cubrirá el sector de población faltante, los hombres entre los 18 y 64 años de edad¹⁰⁰, para lograr la universalidad (véase Gráfica 5).

¹⁰⁰ No se incluyen las proyecciones de población masculina desde el año 2031, cuando comienza la implementación de la última etapa del programa, puesto que las proyecciones del CONAPO van hasta el año 2030.

Gráfica 5. Porcentajes de población objetivo por etapas de cinco años para la implementación



Fuente: Elaboración propia con base en Proyecciones de Población del CONAPO

Teniendo en cuenta las mencionadas fases de implementación, se espera atender en promedio para la primera etapa a 17.6 millones de infantes y 9.1 millones de adultos mayores. En la segunda, la cobertura anual promedio de los grupos ya incluidos se modificaría levemente, cubriendo a 17.5 millones de infantes, 11 millones de adultos mayores, ampliándose además a 21.9 millones de niños, niñas y adolescentes. En la tercera etapa, se espera atender en promedio a 17.3 millones de infantes, 21.7 millones de niños, niñas y adolescentes, 13 millones de adultos mayores, y 43 millones de mujeres adultas. En la última fase se planea cubrir en promedio a 17.1 millones de infantes, 21.5 millones de niñas, niños y adolescentes, 44.5 millones de mujeres, 41 millones de hombres y 16 millones de adultos mayores (véase tabla 2).

Tabla 2. Población Objetivo por Etapas de Implementación

Etapas	Año	Infantes (0 - 7 años)	Niños y adolescentes (8 - 17 años)	Mujeres Adultas (18 - 64 años)	Hombres Adultos (18-64 años)	Adultos mayores	Población Objetivo
Etapas 1	2016	17,703,587	-	-	-	8,535,903	26,239,490
	2017	17,663,460	-	-	-	8,832,374	26,495,835

Etapa	Año	Infantes (0 - 7 años)	Niños y adolescentes (8 - 17 años)	Mujeres Adultas (18 - 64 años)	Hombres Adultos (18-64 años)	Adultos mayores	Población Objetivo
	2018	17,639,324	-	-	-	9,146,018	26,785,342
	2019	17,627,529	-	-	-	9,476,569	27,104,098
	2020	17,606,811	-	-	-	9,823,631	27,430,442
Etapa 2	2021	17,585,050	22,052,077	-	-	10,187,030	49,824,157
	2022	17,563,488	21,992,112	-	-	10,566,079	50,121,679
	2023	17,540,673	21,937,000	-	-	10,959,498	50,437,171
	2024	17,516,111	21,886,968	-	-	11,366,038	50,769,117
	2025	17,488,833	21,836,542	-	-	11,784,980	51,110,356
Etapa 3	2026	17,457,784	21,789,098	42,794,634	-	12,216,523	94,258,039
	2027	17,422,774	21,742,546	43,122,138	-	12,661,574	94,949,032
	2028	17,384,290	21,712,344	43,421,353	-	13,121,533	95,639,519
	2029	17,342,729	21,694,638	43,693,860	-	13,597,390	96,328,617
	2030	17,296,160	21,670,147	43,948,888	-	14,089,232	97,004,427
Etapa 4	2031	17,248,141	21,644,880	44,182,962	40,710,540	14,596,619	138,383,142
	2032	17,202,441	21,618,062	44,396,446	40,927,509	15,118,634	139,263,092
	2033	17,157,768	21,588,688	44,589,841	41,128,628	15,654,009	140,118,934
	2034	17,114,951	21,555,804	44,763,810	41,314,840	16,200,906	140,950,312
	2035	17,074,261	21,519,074	44,919,505	41,487,522	16,756,558	141,756,920

Fuente: Elaboración propia con base en Proyecciones de Población del CONAPO

5.3 Costos de implementación

Tomando el costo de la Canasta Alimentaria INEGI-CEPAL para el cálculo del presupuesto requerido para otorgar a cada una de las 122.3 millones de personas residentes en el país (proyectadas para 2016), más un porcentaje de 10% considerado para la cocción de los alimentos, a cada persona mensualmente le corresponderían \$1,645.83 pesos por concepto del ICU, que sería de 201.2 mil millones de pesos mensuales y 2.4 billones de pesos anuales, aproximadamente. Por ser una cifra total elevada, conviene ubicarla en relación a algunas magnitudes macroeconómicas y de finanzas públicas. Según el portal electrónico de INEGI, el PIB general en el tercer trimestre de 2015 equivale a un PIB anual de 14.17 billones

de pesos,¹⁰¹ así el programa ICU con cobertura total para 2015 representaría 6% del PIB.¹⁰² Lo cual no parece un costo excesivo para garantizar alimentación básica y adecuada a toda la población¹⁰³.

Tabla 3. Costos Implementación del Programa ICU a 2035¹⁰⁴

Etapa	Año	Población objetivo (millones)	ICU proyectado mensual	Pago Mensual ICU (millones)	Costo Anual (millones)	% PIB
Etapa 1 (Infantes y Adultos Mayores)	2016	26.24	1,645.83	43,185.86	518,230.30	2.86%
	2017	26.50	1,611.96	42,710.30	512,523.63	2.72%
	2018	26.79	1,610.12	43,127.67	517,532.05	2.64%
	2019	27.10	1,608.40	43,594.28	523,131.31	2.57%
	2020	27.43	1,606.79	44,074.96	528,899.56	2.50%
Etapa 2 (Incorpora Niñas, niños y adolescentes)	2021	49.82	1,605.28	79,981.60	959,779.16	4.39%
	2022	50.12	1,603.85	80,387.90	964,654.80	4.26%
	2023	50.44	1,602.51	80,826.30	969,915.60	4.15%
	2024	50.77	1,601.25	81,294.02	975,528.30	4.04%
	2025	51.11	1,600.05	81,779.31	981,351.74	3.94%
Etapa 3 (Incorpora Mujeres adultas)	2026	94.26	1,598.92	150,711.20	1,808,534.35	7.05%
	2027	94.95	1,597.85	151,714.10	1,820,569.25	6.90%
	2028	95.64	1,596.83	152,719.91	1,832,638.90	6.75%
	2029	96.33	1,595.86	153,726.93	1,844,723.11	6.61%
	2030	97.00	1,594.94	154,715.94	1,856,591.22	6.48%
Etapa 4 (Incorpora Hombres adultos)	2031	138.38	1,594.06	220,590.71	2,647,088.47	9.00%
	2032	139.26	1,593.22	221,876.57	2,662,518.90	8.83%
	2033	140.12	1,592.42	223,127.85	2,677,534.20	8.66%
	2034	140.95	1,591.65	224,343.77	2,692,125.24	8.50%
	2035	141.76	1,590.92	225,523.67	2,706,284.07	8.35%

Fuente: Elaboración propia con base en las Proyecciones de Población del CONAPO, el INPC y PIB desde 1993 a 2013.

Con el Ingreso Ciudadano, en los primeros años de implementación, se redistribuiría el 2.8% del PIB y se cubrirían las necesidades alimenticias de toda la

¹⁰¹ Producto Interno Bruto al tercer trimestre de 2015 serie desestacionalizada - Cifras preliminares tercer trimestre 2015, consultadas en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibt/default.aspx>

¹⁰² Como ya lo señalamos, en promedio los países de la OCDE asignan como gasto público en protección social un 21.9% de su PIB.

¹⁰³ Boltvinik, J. (2010), op. cit. p. 192.

¹⁰⁴ La proyección del Producto Interno Bruto para los años 2016 a 2030, se llevó a cabo con base en el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), utilizando los datos previos del PIB publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a partir de 1993 y hasta 2015. Los datos se presentan en pesos corrientes. Ver **Anexo Metodológico**

población menor de 8 años y de los mayores de 65 años. En la segunda etapa, con el 1.5% adicional del PIB, se cubrirían las necesidades del total de niñas, niños y adolescentes menores de 18 años. La cobertura universal de toda la población proyectado para el año 2035, se calcula en un 8.35% del PIB,¹⁰⁵ cifra que aún queda por debajo de lo destinado en promedio por los países de la OCDE.

5.3.1 Fuentes de Financiamiento

Si al día de hoy todas las personas recibieran el Ingreso Ciudadano Universal, el costo representaría alrededor de 50.7% de los ingresos públicos actuales,¹⁰⁶ lo que resulta impensable sin una reducción drástica de la evasión fiscal, una reforma fiscal de fondo,¹⁰⁷ y una reorientación drástica de la política social como política de Estado. En este sentido se propone que el programa se costee, entre otras, de las siguientes fuentes: a) Financiamiento solidario con presupuesto de desarrollo social de los tres niveles de gobierno, b) Ahorros derivados de la reducción de gastos sueltos del sector público, c) Reducción de la evasión fiscal, d) Incremento de la recaudación tributaria, derivado de una reforma fiscal progresiva.

a. Financiamiento solidario con presupuesto de desarrollo social

A nivel nacional, de acuerdo con los inventarios del CONEVAL,¹⁰⁸ se tienen contabilizados un total de 6,751 programas, acciones y/o intervenciones de desarrollo social, como se muestra a continuación:

¹⁰⁵ Dado el bajo crecimiento del PIB el costo final de implementación se incrementa a un 8.35%. Si el PIB repunta en los próximos años, el costo del Ingreso Ciudadano Universal Alimentario se reduciría considerablemente.

¹⁰⁶ De la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016 http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/lif/lif_2016.pdf

¹⁰⁷ Boltvinik, J. (2010), op. cit. p. 193.

¹⁰⁸ Inventario Nacional CONEVAL de Programas y Acciones para el Desarrollo Social tiene la finalidad de dar a conocer cuáles son las intervenciones del gobierno proveer información para la toma de decisiones para que contribuya a mejorar la política pública. Disponibles en http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx

Tabla 4. Programas, Acciones e Intervenciones de Desarrollo Social por nivel

Nivel	N° PAI	Año de reporte	Calidad del Dato	Presupuesto* (millones)
Federal	233	2014	Completo	\$ 924,835.45
Estatad	3788	2012	Incompleto	\$ 136,318.25
Municipal	2730	2014-2015	Incompleto	\$ 1,679.13
	6751	Total Ejecutado PAI niveles		\$ 1,062,832.83

Fuente: Inventarios CONEVAL

* En el caso de los Inventarios Federal y Estatal se trata del presupuesto ejecutado. Para los inventarios municipales no se cuenta con el dato sino del Presupuesto por Programa. La información tampoco especifica si la fuente de los recursos municipales era federal, estatal o propia.

Este gigantesco inventario de programas, que además implica una erogación aproximada de 1.1 billones de pesos anuales (que puede ser superior si a nivel estatal y municipal se tuviera la información presupuestal completa), da cuenta de la gran dispersión de la política social; pero también el aumento generalizado de la pobreza corresponde a la ineficiencia del gasto social de estos programas focalizados.

En este sentido se propone redireccionar como primera medida al menos un 30% del gasto social hacia el Ingreso Ciudadano Universal Alimentario, como una estrategia que unifique los esfuerzos presupuestales atacando directamente el flagelo de la pobreza, a través de la redistribución del ingreso. Lo anterior implicaría la reducción y/o desaparición de las estructuras administrativas que actualmente ocupan la operación de los programas de superación de la pobreza y de los subsidios, tanto monetarios como no monetarios, que resultarían redundantes con la estrategia; y la reorientación de presupuesto destinado en programas y acciones de desarrollo social que han resultado ineficientes o de bajo impacto. Este porcentaje cubriría una parte de los costos de la primera etapa de implementación del ICUA, pero se requeriría ampliar y combinar con otras estrategias de financiamiento para lograr la meta de cobertura universal de la población.

Por ejemplo, a nivel federal realizando una revisión muy general de los 233 programas de desarrollo social que forman parte del inventario de CONEVAL, se encontró que los programas presentados en la siguiente tabla se consideran como redundantes con la iniciativa de Ingreso Ciudadano Universal (al tratarse de apoyos

monetarios cuyo objetivo es garantizar el ejercicio efectivo de derechos sociales y/o promover la generación de empleos e ingresos dignos) y/o son programas que no cuentan con evaluaciones de impacto y se consideran de escaso desempeño de acuerdo a las evaluaciones del mismo Consejo.

Tabla 5. Programas Sociales Federales redundantes con el ICU

Programas Federales	Presupuesto Asignado 2016 (millones de pesos)
Comedores Comunitarios	3,150.22
Seguro de Vida Jefas de Familia	1,082.21
PROSPERA Inclusión Social y Atención Alimentaria	46,327.57
PROSPERA Educación Pública	29.152.00
Pensión para Adultos Mayores	39,486.54
Programa de Empleo Temporal	1,429.48
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres (Prevención de la Violencia Contra las Mujeres)	215.02
Programa de Coinversión Social	251.99
Programa de Jornaleros Agrícolas	322.93
Programa 3 x 1 para Migrantes	685.85
Subsidios a programas para jóvenes	70.13
Total	122,173.94

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

Por su parte, los siguientes programas de nivel estatal podrían resultar redundantes con los objetivos del Ingreso Ciudadano Universal y sus recursos (aproximadamente 7 mil millones de pesos reportados) podrían utilizarse para la financiación de la iniciativa:

**Tabla 6. Programas Estatales de Desarrollo Social redundantes con el ICU
(Inventario CONEVAL 2012)**

Entidad Federativa	Programa	Presupuesto ejercido (miles)
Chiapas	Amanecer (Adultos Mayores)	172
Chiapas	Brigadas sociales de combate a la pobreza	5.3
Colima	Jefas de Familia	2.95
Colima	Pensión Alimenticia	36.94
Distrito Federal	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el DF	5.373.26

Distrito Federal	Apoyo a Madres Solteras y a Personas con Capacidades Diferentes	ND
Distrito Federal	Fondo de Apoyo a Pensionados	ND
Guerrero	Guerrero Cumple con las Madres Solteras	75
Guerrero	Apoyo a los Discapacitados Guerrero Cumple	26.5
Guerrero	Pensión Guerrero	234.32
Jalisco	Programa Adultos Mayores	ND
México	Hipoteca Inversa	ND
México	La Efectiva	ND
México	Mujeres que Logran en Grande	400
Michoacán	Becas para Menores Trabajadores	1.58
Michoacán	Becas para Personas con Discapacidad	8.62
Nuevo León	Apoyo Directo al Adulto Mayor	ND
Nuevo León	Apoyo a las Personas con Discapacidad	ND
Oaxaca	Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad	144.96
Oaxaca	Bienestar de Impulso a las Jefas de Familia Desempleadas o en Condiciones de Vulnerabilidad	16.84
Oaxaca	Pensión Alimentaria Bienestar para Adultos Mayores de 70 y más años del Estado de Oaxaca	137.28
Quintana Roo	Pensiones para Adultos Mayores	117.21
Sonora	Repatriados trabajando	28
Veracruz	Asistencia para Personas Mayores de 70 años, Programa de Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 70 Años	434.3
Yucatán	Apoyo a los Adultos Mayores (Programa Reconocer Urbano)	4.16
Zacatecas	Sumando a las Madres Zacatecanas	17.48

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario Estatal de Programas y Acciones de Desarrollo Social CONEVAL (2012)

A nivel municipal se requeriría realizar el mismo ejercicio, pero el principal compromiso es reorientar las acciones de política pública con el fin de integrar los esfuerzos Federales y Estatales.

La propuesta de la financiación solidaria se fundamenta en el principio de colaboración de la federación las entidades federativas y los municipios, en aras de lograr el objetivo prioritario de eliminar la pobreza extrema del país y de garantizar a toda persona la seguridad de un ingreso básico que le pueda ayudar a lograr y/o mantener un nivel de vida adecuado para su salud y bienestar.

En el entendido de que es el Estado quien reconoce la existencia del derecho al Ingreso Ciudadano Universal, es compromiso de la Federación financiar el programa a nivel nacional, y de los Estados y Municipios, de concurrir de manera solidaria, al financiamiento de éste dentro de sus demarcaciones territoriales y considerando sus posibilidades presupuestales, a través de los recursos propios

destinados a programas de desarrollo social que han resultado ineficientes, o que pueden considerarse redundantes con la iniciativa presentada, o de los cuales se decida un redireccionamiento de la política.

b. Ahorro por reducción de gastos gubernamentales

El Grupo Parlamentario de MORENA, presentó en el mes de septiembre del año 2015 la Iniciativa de Austeridad Republicana, cuyo objetivo es recortar el gasto público federal innecesario. En la iniciativa se propone ajustar las asignaciones excesivas para reorientar el destino de los recursos públicos hacia una mejor utilización en beneficio del desarrollo nacional y de los mexicanos.

Como consecuencia de la aplicación de las disposiciones de esta iniciativa, en 2016 sería posible obtener un ahorro del gasto de alrededor de 447 mil millones de pesos (que representan el 80% anual del costo de la primera etapa de implementación del ICU), en renglones del gasto corriente distintos a los programas de apoyo social. Dicho ajuste obligaría a una racionalización de los rubros de gasto no prioritarios y permitiría mantener los niveles de inversión pública proyectados para 2016 e incluso incrementarlos. El ahorro de los mencionados recursos fue pensado para mantener el gasto social y las inversiones necesarias para enfrentar la caída de los ingresos petroleros y garantizar el desarrollo productivo del país.

Tabla 7. Ahorro Estimado en el PPEF 2016 en Iniciativa de Ley de Austeridad Republicana

Propuesta de ajuste por austeridad del Presupuesto de Egresos	447,078.00
--	-------------------

Fuente: Cálculos del Grupo Parlamentario de MORENA para la presentación de la iniciativa de Austeridad Republicana.

De igual manera, el Grupo Parlamentario ha realizado estimaciones sobre las oportunidades de ahorro en el Presupuesto Federal de Egresos proyectado para el año 2016, encontrando los siguientes rubros de los cuales puede prescindirse e incluirse dentro de la bolsa para el financiamiento de la propuesta de Ingreso Ciudadano Universal por un monto aproximado de 250 mil millones de pesos.

Tabla 8. Ahorro por ajuste de austeridad propuesta MORENA

Ramo / Sector	Monto
Total a reasignar	259,505,137,433.51
Economías en Servicios Personales	50,000,000,000.00
Servicios Financieros derivado de reforma a la Ley de TESOFE	20,000,000,000.00
Oportunidades de Ahorro en las Paraestatales de Control Indirecto	19,000,000,000.00
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	16,000,000,000.00
Intereses de la Deuda	60,000,000,000.00
Apoyos Financieros Ahorradores de la Banca	9,000,000,000.00
Eliminar Gasto de Seguro de Gastos Médicos Mayores y de Separación Individualizada de los Ramos Administrativos	11,408,882,226.51
Construcción del Nuevo Aeropuerto	9,500,000,000.00
Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas	40,913,524,475.00
Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación	11,694,314,665.00
Consejo de la Judicatura Federal	3,500,000,000.00
Instituto Nacional Electoral	600,000,000.00
Presidencia de la República	150,000,000.00
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	250,000,000.00
Secretaría de Economía	631,000,000.00
Procuraduría General de la República	650,000,000.00
Secretaría de Turismo	400,000,000.00
Reasignación Gasto de Inversión	5,807,416,067.00
Poder Judicial	4,371,390,529.00
Relaciones Exteriores	100,000,002.00
Instituto Nacional Electoral	770,775,375.00
Gobernación	29,999,997.00
Hacienda y Crédito Público	18,930,890.00
Defensa Nacional	516,319,274.00

Fuente: Cálculo Grupo Parlamentario MORENA basado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2015

Si se destinan estas cantidades estimadas de ahorro por reducción de gastos gubernamentales al gasto social por Ingreso Ciudadano Universal, o aún mejor, si se aprueba la Ley de Austeridad Republicana, quedaría cubierta de manera suficiente la primera etapa de implementación de la estrategia. Además, como se explicó anteriormente, si se redirecciona cada vez un porcentaje más alto de gasto social, podría hablarse de una financiación completa hasta de la segunda etapa, esto es, los primeros diez años.

c. Recursos que pueden obtenerse de la reducción de la evasión fiscal

La economía mexicana se caracteriza, entre otras cosas, por tener una de las recaudaciones tributarias más bajas del mundo y por sus elevados niveles de desigualdad. Estos temas, además, están estrechamente vinculados ya que la estructura fiscal, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, es una de las menos efectivas para reducir la desigualdad engendrada en los ingresos generados en el mercado. En ese sentido, una política que contribuya tanto a aumentar la recaudación como a disminuir la desigualdad es doblemente deseable.¹⁰⁹

En un estudio elaborado por el Instituto Tecnológico de Monterrey para el SAT, se identificó una evasión fiscal en México equivalente a 3.1% del PIB, esto es, \$484 mil millones de pesos (que representan el 93% anual del costo de la primera etapa de implementación del ICU).

Tabla 9. Evasión global de impuestos (millones de pesos corrientes)

PERIODO	IMPUESTO POTENCIAL	RECAUDADO	EVASIÓN FISCAL	EVASIÓN TASA	% PIB
2004	1,000,821.00	622,646.00	378,175.00	37.8%	4.4
2005	1,043,205.00	697,600.00	345,605.00	33.1%	3.7
2006	1,162,230.00	815,750.00	346,480.00	29.8%	3.3
2007	1,261,472.00	921,679.00	339,793.00	26.9%	3.0
2008	1,384,850.00	1,048,260.00	336,590.00	24.3%	2.7
2009	1,303,952.00	971,602.00	332,350.00	25.5%	2.8
2010	1,555,883.00	1,167,366.00	388,517.00	25.0%	2.9
2011	1,763,770.00	1,300,791.00	462,979.00	26.2%	3.2
2012	1,859,314.00	1,375,440.00	483,874.00	26.0%	3.1

Fuente: Instituto de Estudios Superiores de Monterrey para Servicio de Administración Tributaria -SAT, "Estudio de evasión global de impuestos", ITESM, México, 2013. p. 127

La información disponible permite establecer que es posible lograr una importante recaudación de recursos que podrían canalizarse a la financiación del ICU, como resultado de una disminución de la evasión fiscal, en particular la que se registra en algunas contribuciones específicas.

¹⁰⁹ Campos Vázquez, R. M., Chávez Jiménez, E. S., & Esquivel Hernández, G. (2014). *Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible*. México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados.

Con base en cifras del SAT,¹¹⁰ existen dos impuestos en particular que registran altos niveles de evasión: el Impuesto sobre la Renta en su Régimen de Arrendamiento,¹¹¹ que presenta un porcentaje promedio de 86.2% para el período 2008-2012, y el Impuesto sobre la Renta para Personas Físicas del Régimen Empresarial,¹¹² con una evasión promedio para ese mismo período de 78.9%.

Sin alcanzar esos altos niveles, pero con gran relevancia debido a los montos de recuperación potenciales que podrían canalizarse al programa, se encuentra el Impuesto sobre la Renta para Personas Morales,¹¹³ que en el período de análisis registró una evasión promedio de 25.4%.

La estimación de los porcentajes y montos por evasión para cada una de estas contribuciones en el período 2008-2012, se muestra a continuación:

**Tabla 10. Monto y porcentaje de Evasión Fiscal Estimada 2008-2012
(Millones de pesos)**

AÑO	ISR. RÉGIMEN DE ARRENDAMIENTOS	% DE EVASIÓN	ISR. PERSONAS FÍSICAS, CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL	% DE EVASIÓN	ISR. PERSONAS MORALES.	% DE EVASIÓN	MONTO TOTAL PARA EL AÑO
2008	\$23,949	87.18	\$24,455	68.22	\$86,520	24.05	\$134,924
2009	\$23,315	86.18	\$25,770	73.70	\$81,545	25.64	\$130,630
2010	\$26,220	86.00	\$34,376	84.16	\$91,552	23.69	\$152,148
2011	\$28,309	85.98	\$37,642	84.94	\$99,973	22.07	\$165,924
2012	\$30,472	85.65	\$40,030	83.44	\$153,915	31.40	\$224,417
Promedio del Período	\$26,453	86.20	\$32,455	78.90	\$102,701	25.40	\$161,609

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Estudios Superiores de Monterrey para Servicio de Administración Tributaria -SAT, "Estudio de evasión global de impuestos", ITESM, México, 2013.

Los datos anteriores revelan que el monto que podría obtenerse por una reducción de la evasión en el pago de cada una de estas contribuciones, representaría una importante fuente de ingresos potenciales para el ICU.

Si bien los mayores porcentajes de evasión se registran en el pago de ISR del Régimen de Arrendamientos, y en el de Personas Físicas con actividad

¹¹⁰ Instituto de Estudios Superiores de Monterrey para Servicio de Administración Tributaria –SAT (2013). "Estudio de evasión global de impuestos", México: ITESM. p. 17.

¹¹¹ Se define de acuerdo a lo establecido en el Artículo 114 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente.

¹¹² Definido por el Artículo 100 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente.

¹¹³ Se define con base en lo establecido en el Artículo 9 de la Ley del ISR vigente.

empresarial, el volumen de recursos que se maneja por concepto de ISR de Personas Morales lo convierte en el rubro del que podría obtenerse la mayor cantidad de dinero. El promedio estimado de evasión para esta contribución en el período 2004-2012, fue de \$102,701 millones de pesos por año. Para 2012, último de la serie, se estima que por este concepto dejaron de recaudarse \$153,915 millones de pesos. Por lo tanto y aunque el porcentaje de evasión es menor en este rubro, la recuperación de cuentas podría llevar a la recaudación de un alto monto presupuestal. De hecho, la suma de los tres conceptos de evasión para ese año hubiera generado una cantidad superior a los \$224 mil millones de pesos, que bien pudieron haberse destinado al ICU.

No será posible acabar de tajo el problema de la evasión, pero estamos seguros que la implementación de medidas conducentes a hacer eficiente la recaudación puede aportar dentro de los años venideros el presupuesto necesario para implementar la segunda, la tercera y la cuarta fase del proyecto de Ingreso Ciudadano Universal.

d. Reforma fiscal progresiva

La política fiscal en México no contribuye a reducir de manera significativa las brechas en el ingreso entre ricos y pobres; en otras palabras, no tenemos una política fiscal progresiva. Por el contrario, el efecto redistributivo de la política fiscal es mínimo, por no decir nulo. Mientras que el promedio de los países de la OCDE obtiene el 32.5% de todos sus ingresos a partir de impuestos al valor agregado en bienes y servicios, México obtiene el 54% de todos sus ingresos por esta vía. Lo anterior implica que la estructura fiscal en México está mucho más orientada a gravar el consumo que el ingreso personal o empresarial. Asimismo, hasta el año 2014 en México no había impuestos a las ganancias de capital en el mercado accionario. Ese año se implementó un nuevo impuesto del 10% sobre las ganancias obtenidas en bolsa por parte de personas físicas, pero aún no se cuenta con datos del monto recaudado por ese concepto. Tampoco hay impuesto alguno a las herencias, ni a las donaciones efectuadas entre personas vivas. Además, en varios

estados no hay pago de tenencia, y la recaudación por concepto de impuesto predial por parte de los municipios resulta insuficiente.¹¹⁴

La financiación del ICU requiere en el corto plazo, del incremento de la recaudación tributaria, derivado de una reforma fiscal progresiva en la que paguen más los que más tienen y que reduzca de manera significativa la evasión y elusión de los impuestos. Actualmente se recauda en impuestos aproximadamente 19.6% del PIB¹¹⁵ y estimamos que la recaudación tributaria podría duplicarse para hacer efectiva la aplicación del Ingreso Ciudadano Universal en México. Con el propósito de no afectar otras partidas del presupuesto gubernamental, la meta recaudatoria debería ser, como mínimo, el 25% del PIB. También se requeriría aplicar la tasa Tobin a las exportaciones de capital de los grandes y “socialmente responsables” empresarios, hacia paraísos fiscales.¹¹⁶

5.4 Ejemplos internacionales de fuentes de financiamiento innovadoras

Aunque se reconoce que el crecimiento económico es la vía más fácil para crear un espacio fiscal suficiente para financiar los programas de desarrollo social, los países que han avanzado en el establecimiento de estrategias orientadas a garantizar un piso de protección social (garantía de ingreso básico y acceso a servicios sociales esenciales) han hecho a menudo un uso innovador de distintas fuentes de financiamiento. Estas medidas, además de generar los recursos necesarios para la implementación de los programas, tienen implicaciones en los incentivos económicos que operan en la economía, así como sobre la sostenibilidad y legitimidad de las instituciones sociales.¹¹⁷

¹¹⁴ Esquivel Hernández, G. (2015), op. cit. p. 22.

¹¹⁵ En el informe “Estadísticas tributarias 2014”, pone en evidencia que en el 2012, última cifra disponible de México, los impuestos representaron 19.6% del PIB, mientras que el promedio de la OCDE es de 33.7% en el año de evaluación. Nota periodística en *El Economista*, 11 de diciembre de 2014. Disponible en <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2014/12/11/mexico-pais-que-menos-impuestos-recauda-ocde>.

¹¹⁶ Del Val Blanco, E. (2010), op. cit. p. 27.

¹¹⁷ Oficina Internacional del Trabajo (2011), op. cit. pp. 76 – 77.

Como opciones de política para mejorar el espacio fiscal para la protección social algunos países aumentan la tributación a través del establecimiento de impuestos con objetivos concretos (minerales o hidrocarburos, por ejemplo), mientras que otros deciden incrementar la tributación general; otros utilizan el superávit presupuestario; realizan redefinición de prioridades presupuestarias; reducción del gasto no prioritario o de gastos militares; la mayoría recurre a la reducción de la deuda y del servicio de la deuda, y en países con menores niveles de desarrollo se recurre a la ayuda internacional.¹¹⁸

Fuera de las fuentes “tradicionales” de financiamiento, en el siguiente recuadro presentamos algunas fuentes innovadoras aplicadas a la protección social:

Impuesto sobre las transacciones financieras: muchos países, entre ellos Brasil, República de Corea, India y Reino Unido, han adoptado algún tipo de impuesto sobre las transacciones financieras, normalmente un impuesto *ad valorem* sobre las transacciones de acciones de 10-50 puntos básicos. En promedio, este tipo de impuesto recaudaría menos del 0.5% del PIB. El informe Gates para la Cumbre del G-20 en Cannes calcula que un impuesto pequeño de 10 puntos básicos sobre las acciones y de 2 puntos básicos sobre los títulos serviría para recaudar alrededor de 48.000 millones de dólares anuales en los países del G-20.

Impuesto sobre las transacciones monetarias internacionales: el Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo calculó que un impuesto del 0,005% sobre las operaciones con divisas extranjeras en los principales mercados de divisas en el punto de liquidación lograría recaudar en torno a los 25.000-36.000 millones de dólares en las cuatro divisas principales (dólar, euro, yen y libra esterlina). El grupo sugiere que los recursos obtenidos se utilicen para crear un Fondo Global de Solidaridad que podría dedicarse a la cooperación internacional para el desarrollo, incluida la implantación de pisos sociales.

Impuesto de solidaridad sobre los billetes de avión: en 2006, el Brasil, Chile, Francia, Noruega y Reino Unido, en colaboración con las Naciones Unidas, acordaron gravar los billetes de avión e invertir los fondos recaudados en protección sanitaria básica en países de ingresos bajos. El costo para los pasajeros oscila entre 1 dólar (billetes de clase económica) y 40 dólares (clase de negocios). Desde su creación, el impuesto a las aerolíneas ha ayudado a UNITAID a recaudar alrededor de 2.000 millones de dólares para financiar programas en beneficio de las poblaciones de 94 países.

Instrumentos de deuda: a partir de 2007, en virtud del acuerdo de canje Devt2Health, Australia y Alemania han convertido alrededor de 160 millones de dólares de los Estados Unidos de deuda bilateral de Côte d'Ivoire, Egipto, Etiopía, Indonesia y Pakistán en inversiones en servicios básicos de salud para estos países. En virtud de este acuerdo, el acreedor cancela la deuda bilateral y el deudor se compromete a invertir en salud básica.

¹¹⁸ Para mayor información sobre este punto se recomienda consultar el documento *Fiscal space and the extension of social protection: lessons learnt from developing countries: Bolivia, Botswana, Brazil, Costa Rica, Lesotho, Namibia, Thailand and South Africa*. Durán-Valverde, F. y Pacheco, J.F. (2012) International Labour Office, Social Security Department. - Geneva: ILO. Extraído el 11/1/2016 desde http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_207665.pdf

5.5 Impacto y viabilidad del Ingreso Ciudadano Alimentario Universal (ICAU).

La consecuencia última del Ingreso Ciudadano Universal equivale a una puesta en común de las riquezas socialmente producidas. El PIB se convertiría en un verdadero bien colectivo, producto del trabajo de todos los mexicanos, volviendo obsoleto el principio de *a cada cual según su trabajo*.¹¹⁹ Erradicaría de tajo, y para siempre, el hambre y la desnutrición, la pobreza extrema prácticamente desaparecería, mientras la pobreza no extrema disminuiría sustancialmente.¹²⁰

Para mostrar lo anterior, realizamos un ejercicio con cifras de 2014 en el que podemos constatar el impacto positivo de la implementación del Ingreso Ciudadano Universal en México, el cual permitiría la desaparición de la pobreza extrema por ingreso (población con ingreso menor a la línea de bienestar mínimo) y una reducción sustantiva de la pobreza total por esta misma dimensión, según datos del CONEVAL. En cuadro siguiente muestra la reducción de ambos tipos de pobreza, mediante la implementación paulatina de cuatro etapas, que dependen de la edad y sexo de la población.¹²¹ Si bien este ejercicio se hace para 2014, la propuesta que

¹¹⁹Julio Boltvinik citando a André Gorz en Boltvinik, J. (2008). Futuro posneoliberal de la política pública: el ingreso ciudadano universal. *Nueva Crónica*, pp.12-13.

¹²⁰ Boltvinik, J. (2010), op. cit. p. 194.

¹²¹ A partir de la información publicada por el Coneval sobre la medición de la pobreza, y con base en la ENIGH 2014, se calculó la reducción ésta, por la dimensión de ingreso, si el Ingreso Ciudadano Universal se implanta en las siguientes etapas:

Etapas 1.- Asignación de un Ingreso Ciudadano Universal de \$1,557.00 pesos (ICU en precios a 2014) a niñas y niños de 0 a 7 años que no cuenten con el beneficio del programa Oportunidades. Asimismo, para los que cuentan con el beneficio del programa o perciben otro tipo de ingreso como becas, cuya cantidad sea menor a los \$1,557.00 pesos, se otorga un complemento para alcanzar dicha cantidad. El ICU de \$1,557.00 pesos también se otorgaría a las personas de 65 años y más, y en el caso de contar con alguna transferencia pública monetaria ('Programa de 65 y más', 'Otros programas de adultos mayores', 'Programa de apoyo Alimentario') se seguiría el mismo esquema de asignación expuesto con anterior, es decir, sólo se asignaría un complemento.

Etapas 2.- Se extiende la asignación del ICU a la población de 8 a 17 años, con los mismos supuestos anteriores de asignación expuestos arriba.

Etapas 3.- Se incluye a todas las mujeres de 18 a 64 años, y en caso de recibir programas sociales (Oportunidades, Programa de Apoyo Alimentario, etc.), el aplicaría el beneficio complementario para llegar al monto del ICUA de de \$1,557.00 pesos.

se plantea en esta iniciativa es que la implementación se realice por etapas, a lo largo de 20 años, como explicaremos más adelante.

De esta forma, al otorgar el ICUA sólo para las niñas y los niños de cero a siete años de edad y a la población de 65 años o más observamos una reducción de la pobreza extrema de más de la mitad (al pasar de 24.6 millones a 11.8) y la pobreza total de 63.8 a 51.4 millones). En la segunda etapa que incluye a las niñas y niños de 8 a 17 años de edad, se tiene también reducciones importantes de ambos tipos de pobreza. Durante la tercera etapa la pobreza extrema sería casi inexistente, acabando con ésta en la cuarta etapa. En lo que respecta a la pobreza por ingreso total medida por el CONEVAL, en la cuarta etapa se reduce a un problema menor, pero ya en la tercera etapa se cumple con los Objetivos del Desarrollo Sustentable (reducir a la mitad la pobreza total). Veinte años de la aplicación de este beneficio es un periodo relativamente corto para erradicar casi por completo la pobreza por ingreso, logro que la sociedad mexicana no pudo alcanzar en toda su historia.

Tabla 11. Pobres por ingreso, según CONEVAL (2014) y contribución del ICU a la reducción de la pobreza (absolutos)

	Medición CONEVAL	Supuesto de Implementación ICU			
		Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo	24,636,773	11,817,411	4,422,232	744,561	-
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar	63,818,989	51,636,841	37,279,207	19,584,669	7,481,837

Nota: La **Línea de Bienestar Mínimo**, es la definida por el CONEVAL como el valor de la canasta alimentaria. Para el medio urbano de \$1,242.61 y rural de \$868.25. La **Línea de Bienestar**, es el valor de la canasta alimentaria más la no alimentaria. Para el medio urbano de 2,542.13 y para el rural de 1,614.65.

Fuente: Elaboración propia con cifras de la ENIGH 2014.

Similar contribución puede verse en la reducción de la pobreza multidimensional. Así, la disminución de la población en pobreza con la implementación del Ingreso Ciudadano Alimentario para toda la población sería del

Etapa 4.- Se extiende la asignación del ICU a los hombres de 18 a 64 años que no tienen ingresos, y si tiene ingreso y es menor al ICU se asigna el complemento.

10 millones en la primera etapa; mientras que la disminución de la población en pobreza extrema (es decir, con al menos tres carencias sociales y con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo) se reduciría a la mitad. Se confirma que con esta política se alcanzarían las metas de los Objetivos del Desarrollo Sustentable, para la tercera etapa (en quince años, la pobreza multidimensional estaría a la mitad (cabe destacar que estamos observando la reducción en términos absolutos, pero en relativos la disminución será mayor), quedando casi por completo eliminada la pobreza multidimensional en quince años.

Tabla 12. Contribución del ICUA a la reducción de la Pobreza Multidimensional

	Medición CONEVAL	Supuesto de Implementación ICU			
		Etapas 1	Etapas 2	Etapas 3	Etapas 4
Población en pobreza (millones)	55.34	45.66	33.56	18.23	7.12
Población en pobreza moderada	43.9	40.18	31.54	17.86	7.12
Población en pobreza extrema	11.44	5.48	2.02	0.372	0

Nota: Una persona se encuentra en situación de POBREZA cuando presenta al menos una carencia social y su ingreso es inferior a la línea de bienestar.

Una persona se encuentra en situación de POBREZA EXTREMA cuando presenta al menos tres carencias sociales y su ingreso es inferior a la línea de bienestar mínimo.

Una persona se encuentra en situación de POBREZA MODERADA cuando presenta menos de tres carencias sociales, y su ingreso es superior a la línea de bienestar mínimo, pero inferior a la línea de bienestar.

Fuente: Elaboración propia con cifras de la ENIGH 2014.

Es evidente que el ICUA funcionaría como un estabilizador del consumo fundamental para sostener la demanda en tiempos de crisis, especialmente para los grupos más vulnerables, y de este modo evita la ampliación de las brechas de desigualdad económica y social. Como mecanismo institucional sería capaz de garantizar al conjunto de la ciudadanía, la existencia material al menos en niveles básicos.¹²²

¹²² Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 39.

El ICUA no solo sería una importante herramienta para combatir la pobreza, abatir la desigualdad y avanzar en la garantía de una vida digna para todas las mexicanas y los mexicanos, sería también un poderoso instrumento de cambio social y político que permitiría un reordenamiento de las relaciones sociales en beneficio de la libertad, la autonomía, el respeto y el reconocimiento de hombres y mujeres de toda condición. Una sociedad en la que nadie carezca de lo básico es buena para todos. Es la única sociedad posible que merece la pena. Liberar a las mujeres y hombres del látigo del hambre y del imperio de la necesidad, del miedo al día a día, de la escasez de tiempo, de la inseguridad sobre el presente y la incertidumbre sobre el futuro, significa construir ciudadanía, ampliar los espacios para la organización social, así como crear mejores condiciones para la participación ciudadana y el activismo civil.¹²³

El Ingreso Ciudadano Universal Alimentario es una política de redistribución que no afecta de manera negativa el funcionamiento de los mercados, sólo incide sobre la posesión o dotación de recursos con que cuentan las personas. En el mismo sentido, al redistribuir el ingreso se contribuye a elevar la demanda efectiva, que estimula una mayor utilización de los recursos disponibles, sin elevar los costos unitarios de las empresas.¹²⁴

Al hacer una estimación cuantitativa de la repercusión de este ingreso sobre las principales variables macroeconómicas (PIB y empleo), se obtienen resultados muy positivos. Con una tasa de crecimiento elevada y suponiendo que la productividad del trabajo se acrecentara, el incremento en el empleo sería superior a 3%.¹²⁵

Las transferencias de ingresos regulares y fiables pueden facilitar la mejora de la capacidad productiva (que facilita el progreso económico autosostenido) en los hogares pobres a través de la inversión en activos productivos, especialmente de naturaleza humana y física. Así mismo, aunque en ocasiones se expresa preocupación ante la posibilidad de que las transferencias sociales de ingresos

¹²³ Op. cit.

¹²⁴ Op. cit.

¹²⁵ Huerta Quintanilla, R. (2009). El Ingreso Ciudadano en México: Impacto y viabilidad. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 40 (159), 85-99. p. 92

puedan acabar sustituyendo el empleo decente, los datos disponibles indican que esto no es así en la práctica; las mencionadas transferencias como medidas de protección social repercuten mínimamente o no tienen efectos negativos sobre la oferta de trabajo y productividad,¹²⁶ por el contrario pueden mejorar el acceso a los mercados de trabajo. Otros estudios muestran que este tipo de transferencias (regulares) permiten a los hogares afectados por restricciones crediticias y de liquidez reasignar sus recursos productivos, así como acumular activos y protegerlos, reduciendo los costos asociados a la búsqueda de empleo y permitiendo que los individuos busquen trabajo de forma más activa y aumenten su participación en la actividad productiva, estimulando a la par los mercados de bienes y servicios de producción local.¹²⁷

Por lo anteriormente expuesto, el Grupo Parlamentario de MORENA propone una adición al artículo 4º y al 73 de la Constitución Política de 1917, para incorporar y elevar a rango constitucional el Ingreso Ciudadano Universal y otorgarle atribuciones al Congreso de la Unión para legislar en esta materia, por lo cual sometemos a la consideración de esta Asamblea, el siguiente:

¹²⁶ En un estudio realizado por Brasil y Sudáfrica, se puso de manifiesto que las familias que reciben transferencias monetarias buscaban trabajo de manera más intensa y exhaustiva y encontraban empleo con más frecuencia, lo que conducía a una mayor participación en la fuerza de trabajo entre las familias beneficiarias que entre las que no recibían apoyo. Samson, M. (2009). The impact of social transfers on growth, development, poverty and inequality in developing countries. p. 134. En Townsend, P. (director): Building decent societies: Rethinking the role of social security in development. Basingstoke/Ginebra. Palgrave Macmillan/OIT. Extraído el 12/1/2016 desde https://www.researchgate.net/publication/251422335_The_impact_of_social_transfers_on_growth_development_poverty_and_inequality_in_developing_countries

¹²⁷ Oficina Internacional del Trabajo (2011), op. cit. pp. 53 – 56.

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PARRAFO
CUARTO AL ARTÍCULO 4° Y SE REFORMA EL 73, FRACCIÓN XXIX-D DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

ÚNICO.- Se **ADICIONA** un párrafo cuarto al artículo 4° y se **REFORMA** el 73, fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4o...

...

...

Toda persona, desde su nacimiento, tiene derecho a un ingreso ciudadano universal. El Estado garantizará su cumplimiento a través de transferencias monetarias, cuyo valor será suficiente para cubrir, como mínimo, el costo de una alimentación balanceada y digna. La Ley establecerá los montos, periodicidad y mecanismos de entrega.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 73. ...

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, ***ingreso ciudadano universal***, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO.- Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones a sus ordenamientos jurídicos para establecer el derecho a un Ingreso Ciudadano Universal, de conformidad con lo establecido en el presente decreto, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.

TERCERO.- El Congreso de la Unión expedirá la Ley general correspondiente en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

CUARTO.- El Ejecutivo Federal incluirá en los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales señalados en los incisos de este artículo, una partida para el Ingreso Ciudadano Universal en el Ramo 20 Desarrollo Social, atendiendo las siguientes etapas de implementación:

a).- Para los adultos mayores, de 65 años, y para todos los niños y niñas menores de hasta 7 años, en el periodo comprendido de 2016 a 2020.

Una vez cubierta la primera etapa, se incluirán los siguientes grupos de población.

b).- Para los niños, niñas y adolescentes de 8 a 17 años en el periodo comprendido del 2021 al 2025.

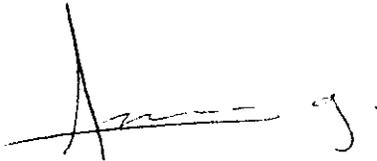
Una vez alcanzada la cobertura de las poblaciones señaladas en los incisos a) y b), se incluirán los siguientes grupos de población.

c).- Para las mujeres entre los 18 y 64 años de edad, en el periodo comprendido de 2026 a 2030.

d).- Para los hombres entre los 18 y 64 años de edad, para alcanzar la cobertura universal de la población, en el periodo comprendido del 2031 al 2035.

QUINTO.- La Ley deberá contemplar el aumento progresivo del Ingreso Ciudadano Universal, una vez alcanzada la cobertura alimentaria básica, hasta lograr un Ingreso Ciudadano completo, donde se contemple el total de las necesidades humanas a un nivel satisfactorio, bajo un principio de austeridad.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de abril de 2016.



Dip. Araceli Damián González



Dip. Norma Xóchitl Hernández Colín

ANEXO 1. METODOLOGÍA DEL CÁLCULO DE PROYECCIÓN DEL PIB E INFLACIÓN

La proyección de los datos del PIB y para la inflación para los años 2016 a 2035, se realizó tomando como base las cifras previas que son publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para la serie comprendida entre los años 1993 a 2015 para ambas variables, mediante el método estadístico conocido como “Mínimos Cuadrados Ordinarios”. Esta técnica es muy útil para poder realizar pronósticos de datos, y es una de las más comúnmente utilizadas en temas económicos con ese propósito.

Brevemente, el método de mínimos cuadrados ordinarios, consiste en “minimizar” la suma de los cuadrados de las distancias verticales entre los valores de los datos observados y los de la regresión estimada, es decir, minimiza la suma de los residuos al cuadrado, teniendo como residuo la diferencia entre los datos observados y los valores del modelo (línea)¹²⁸.

El método de mínimos cuadrados ordinarios elige los valores para la pendiente y para la intersección en el eje “Y”, a fin de minimizar la suma de los cuadrados del error, distancias (SSE, siglas de “*Sum of Squared Errors*”) entre los valores “Y, y la recta:

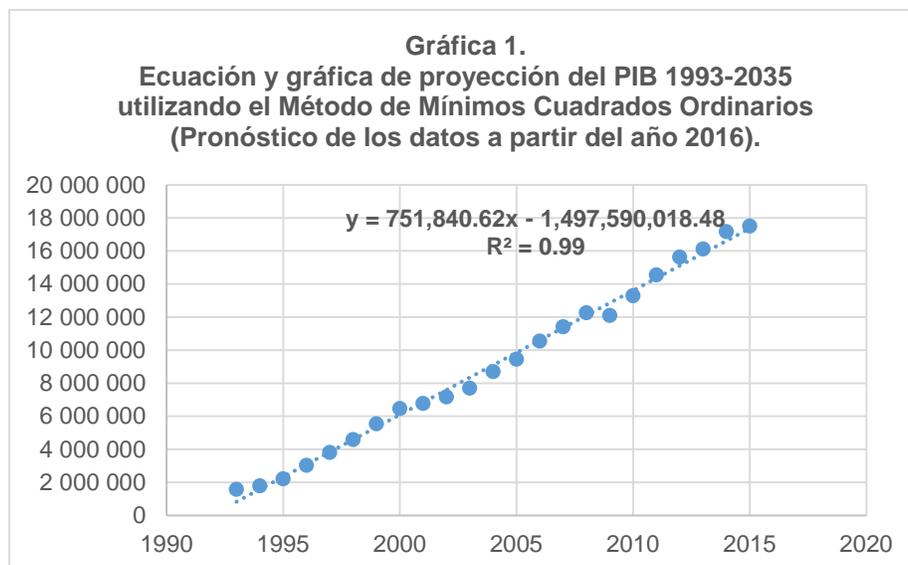
$$SSE = \sum(Y - \hat{Y})^2 = \sum(Y - \beta_0 - \beta_1 X)^2$$

Donde $\hat{Y} = \beta_0 + \beta_1 X$ es el valor estimado de Y en la recta

1) Proyección de datos para el Producto Interno Bruto.

La ecuación que se obtuvo para estimar los datos proyectados, así como el coeficiente de determinación (R^2) y la gráfica de la recta estimada correspondiente para el Producto Interno Bruto, utilizando como base valores corrientes, se muestran a continuación:

¹²⁸ Con base en Hanke, John E. y Wichern, Dean W. “Pronósticos en los negocios”. Pearson Educación. Octava Edición, 2006. Pp. 37-38.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

De tal forma y utilizando la ecuación anterior, los datos proyectados para valores del PIB entre los años 2016 y 2035, son los que se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 1. Estimación de los valores del producto interno bruto México 1993-2035*

X (Año)	Y (PIB)	Tasa de Crecimiento %
1993	1 570 147	---
1994	1 779 754	13.3
1995	2 206 943	24.0
1996	3 020 033	36.8
1997	3 805 272	26.0
1998	4 586 366	20.5
1999	5 539 866	20.8
2000	6 464 302	16.7
2001	6 770 398	4.7
2002	7 160 499	5.8
2003	7 695 624	7.5
2004	8 693 240	13.0
2005	9 441 350	8.6
2006	10 538 115	11.6
2007	11 403 263	8.2
2008	12 256 863	7.5
2009	12 093 890	-1.3

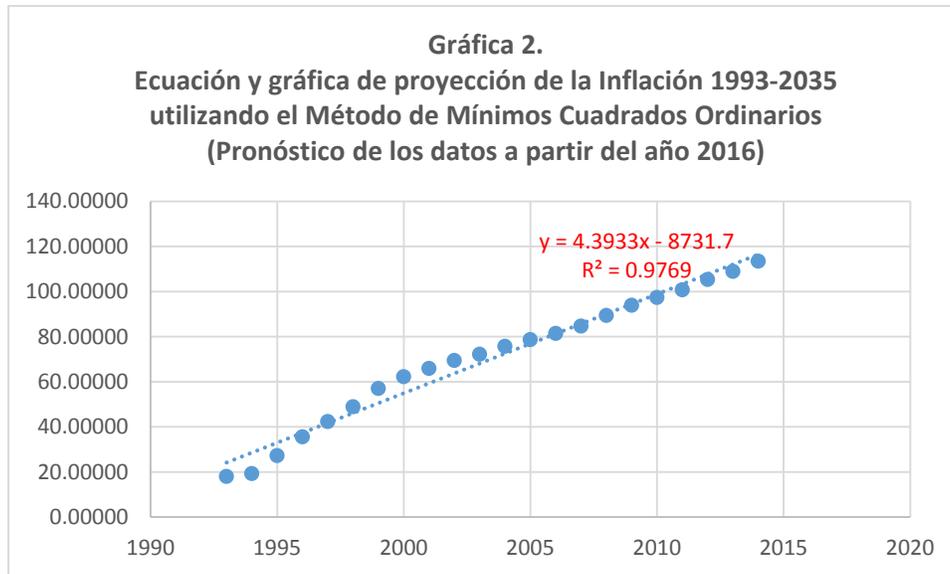
X (Año)	Y (PIB)	Tasa de Crecimiento %
2010	13 282 061	9.8
2011	14 550 014	9.5
2012	15 626 907	7.4
2013	16 116 420	3.1
2014	17 161 371	6.5
2015	17,504,598	2.0
2016	18,120,665	3.5
2017	18,872,506	4.1
2018	19,624,347	4.0
2019	20,376,187	3.8
2020	21,128,028	3.7
2021	21,879,869	3.6
2022	22,631,709	3.4
2023	23,383,550	3.3
2024	24,135,390	3.2
2025	24,887,231	3.1
2026	25,639,072	3.0
2027	26,390,912	2.9
2028	27,142,753	2.8
2029	27,894,593	2.8
2030	28,646,434	2.7
2031	29,398,275	2.6
2032	30,150,115	2.6
2033	30,901,956	2.5
2034	31,653,797	2.4
2035	32,405,637	2.4

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

*Valores proyectados a partir de 2016 (Millones de pesos corrientes)

2) Proyección de datos para la Inflación.

Por su parte, la ecuación obtenida para estimar los datos proyectados, así como el coeficiente de determinación (R^2) y la gráfica de la recta estimada que corresponde al cálculo del pronóstico de la inflación, se muestran a continuación:



Utilizando la ecuación anterior, la tabla siguiente muestra los datos proyectados de inflación para el período 2016-2035:

Tabla 2. Estimación de los valores de inflación México 1993-2035*

X (Año)	Y INFLACIÓN	Tasa de Crecimiento %
1993	17.99955	9.61867044
1994	19.21244	6.73840327
1995	27.19875	41.5684575
1996	35.52236	30.6029275
1997	42.33428	19.1764098
1998	48.89421	15.4955573
1999	57.00023	16.5786893
2000	62.18964	9.10419349
2001	65.87671	5.92875662
2002	69.36275	5.29175447
2003	72.16732	4.04334642
2004	75.64494	4.81882812
2005	78.63226	3.94913168
2006	81.35753	3.46584581
2007	84.63793	4.0320735
2008	89.35475	5.57293704
2009	93.89572	5.08195962
2010	97.34713	3.67579557
2011	100.68000	3.42369154

X (Año)	Y INFLACIÓN	Tasa de Crecimiento %
2012	105.27900	4.56793802
2013	108.91800	3.45652979
2014	113.43800	4.14991094
2015	118.05100	4.06653855
2016	124.7471	5.67223588
2017	129.1101	3.49747959
2018	133.4731	3.37928963
2019	137.8361	3.26882651
2020	142.1992	3.1653565
2021	146.5622	3.0682359
2022	150.9252	2.97689765
2023	155.2882	2.8908403
2024	159.6512	2.80961871
2025	164.0142	2.73283642
2026	168.3772	2.66013917
2027	172.7402	2.59120939
2028	177.1032	2.52576162
2029	181.4662	2.46353851
2030	185.8292	2.40430747
2031	190.1922	2.34785775
2032	194.5552	2.29399794
2033	198.9182	2.24255381
2034	203.2812	2.19336638
2035	207.6442	2.14629037

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México (hasta 2011) y de INEGI

*Valores proyectados a partir de 2016 (Variación porcentual anual)

Teniendo en cuenta los cálculos anteriores, se proyectó el costo de la iniciativa de la siguiente manera:

Tabla 3. Costo ICU proyectado a 2035

Etapas	Año	Población objetivo (millones)	Inflación proyectada*	Canasta Alimentaria INEGI-CEPAL	10% COPLAMAR	ICU proyectado mensual	Pago Mensual ICU (millones)	Costo Anual (millones)	PIB Proyectado (millones)	% PIB
Etapas 1 (Infantes y Adultos Mayores)	2016	26.24	0.057	1,429.27	1,572.20	1,661.38	43,593.65	523,123.82	18,120,665.45	2.89%
	2017	26.50	0.035	1,429.27	1,572.20	1,627.18	43,113.61	517,363.27	18,872,506.07	2.74%
	2018	26.79	0.034	1,429.27	1,572.20	1,625.33	43,534.92	522,418.98	19,624,346.69	2.66%
	2019	27.10	0.033	1,429.27	1,572.20	1,623.59	44,005.93	528,071.11	20,376,187.30	2.59%
	2020	27.43	0.032	1,429.27	1,572.20	1,621.96	44,491.15	533,893.83	21,128,027.92	2.53%
Etapas 2 (Incorpora Niñas, niños y adolescentes)	2021	49.82	0.031	1,429.27	1,572.20	1,620.44	80,736.84	968,842.12	21,879,868.54	4.43%
	2022	50.12	0.030	1,429.27	1,572.20	1,619.00	81,146.98	973,763.80	22,631,709.15	4.30%
	2023	50.44	0.029	1,429.27	1,572.20	1,617.65	81,589.52	979,074.28	23,383,549.77	4.19%
	2024	50.77	0.028	1,429.27	1,572.20	1,616.37	82,061.66	984,739.97	24,135,390.39	4.08%
	2025	51.11	0.027	1,429.27	1,572.20	1,615.16	82,551.53	990,618.41	24,887,231.00	3.98%
Etapas 3 (Incorpora Mujeres adultas)	2026	94.26	0.027	1,429.27	1,572.20	1,614.02	152,134.33	1,825,611.90	25,639,071.62	7.12%
	2027	94.95	0.026	1,429.27	1,572.20	1,612.94	153,146.70	1,837,760.45	26,390,912.24	6.96%
	2028	95.64	0.025	1,429.27	1,572.20	1,611.91	154,162.01	1,849,944.06	27,142,752.86	6.82%
	2029	96.33	0.025	1,429.27	1,572.20	1,610.93	155,178.53	1,862,142.38	27,894,593.47	6.68%
	2030	97.00	0.024	1,429.27	1,572.20	1,610.00	156,176.88	1,874,122.56	28,646,434.09	6.54%
Etapas 4 (Incorpora Hombres adultos)	2031	138.38	0.023	1,429.27	1,572.20	1,609.11	222,673.69	2,672,084.29	29,398,274.71	9.09%
	2032	139.26	0.023	1,429.27	1,572.20	1,608.26	223,971.70	2,687,660.42	30,150,115.32	8.91%
	2033	140.12	0.022	1,429.27	1,572.20	1,607.45	225,234.79	2,702,817.50	30,901,955.94	8.75%
	2034	140.95	0.022	1,429.27	1,572.20	1,606.68	226,462.19	2,717,546.33	31,653,796.56	8.59%
	2035	141.76	0.021	1,429.27	1,572.20	1,605.94	227,653.24	2,731,838.85	32,405,637.17	8.43%

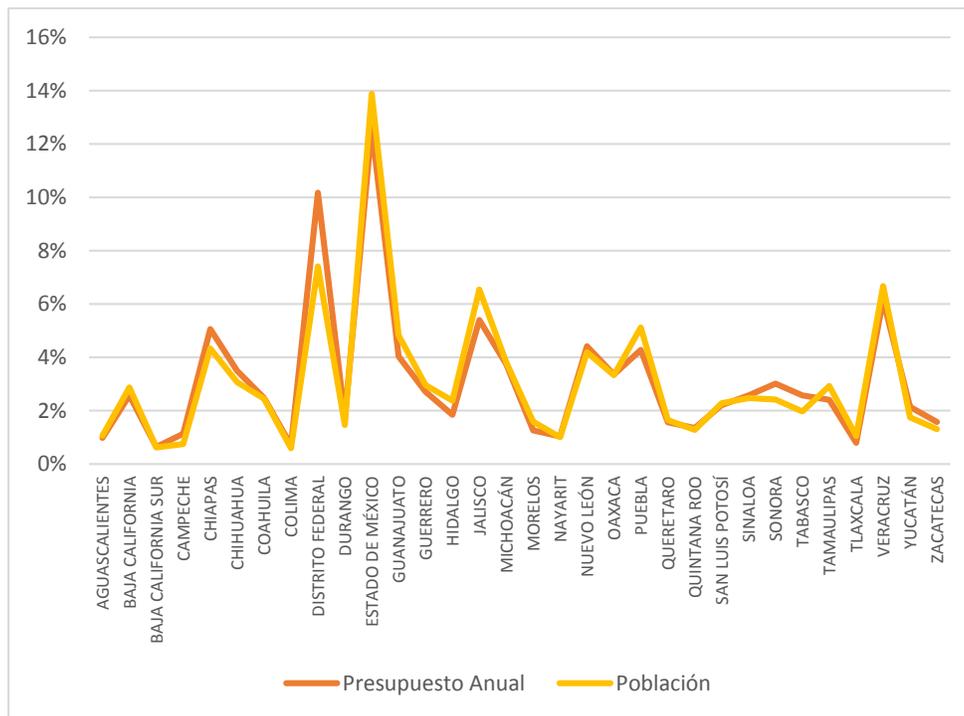
ANEXO 2. CONSIDERACIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO SOLIDARIO

Para tener una idea aproximada del monto presupuestal que cada una de las entidades federativas podría aportar de manera voluntaria al Ingreso Ciudadano Universal (ICU), puede tomarse como referencia alguna de las siguientes medidas:

1) Presupuesto Anual Estatal per cápita.

Cada una de las entidades federativas determina su propio presupuesto de egresos anual con base en sus propias características (población total, población en situación de pobreza, monto de recursos federales recibidos, endeudamiento, etc.) y sus propias prioridades programáticas. De estos factores, en México existe una fuerte correlación entre el monto presupuestal que cada estado determina, con la población total que habita en su territorio. Es decir, aquellas entidades que cuentan con mayor población, cuentan también con un mayor monto de recursos a utilizar en sus presupuestos anuales.

Gráfica 1. Relación porcentual entre presupuesto asignado y población total (2014)



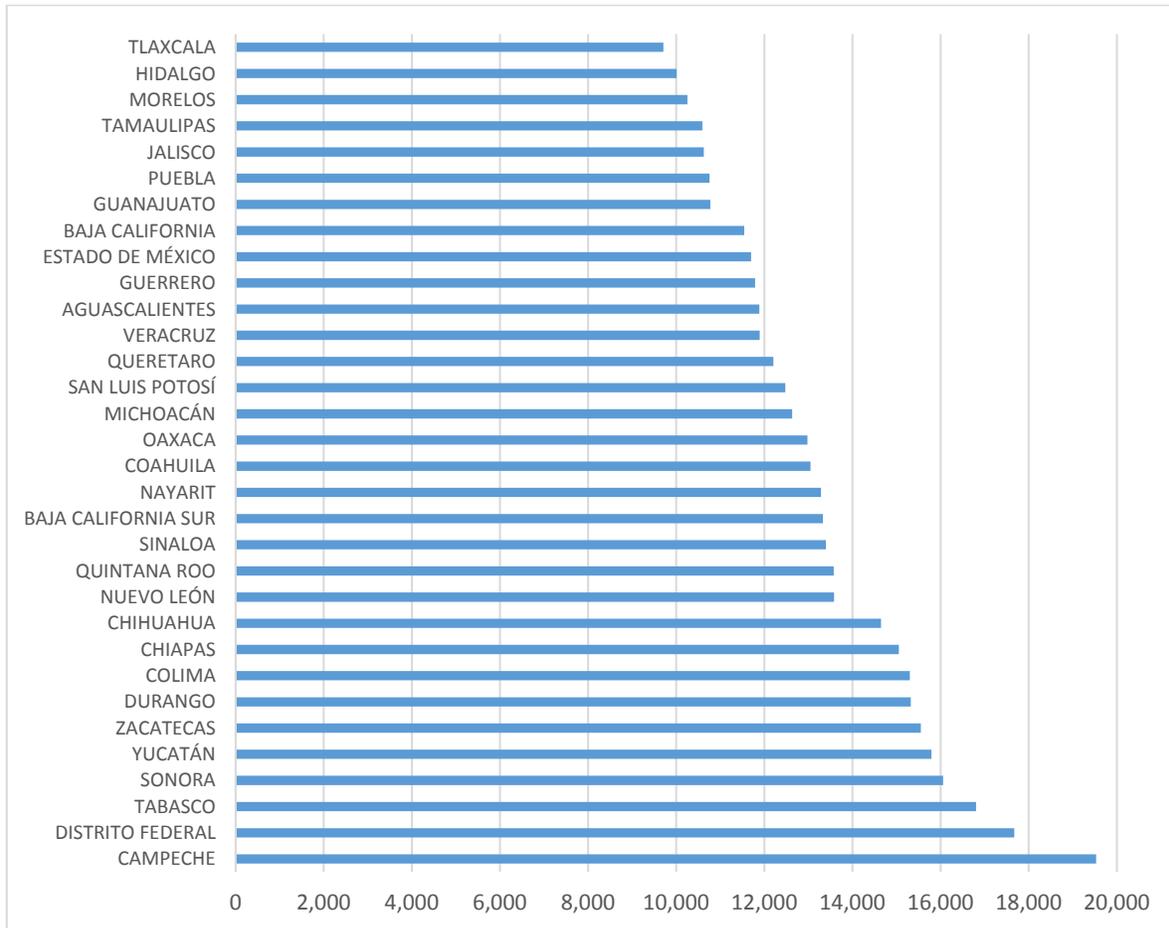
Fuente: Elaboración propia con la información de las cifras oficiales del Decreto de Presupuesto de Egresos 2014 de cada entidad federativa, que fueron publicados en su Diario (o Periódico) Oficial. Los datos de población pertenecen a las proyecciones de CONAPO para el mismo año considerado.

Tomando como base esta premisa, es posible establecer que el presupuesto anual per cápita¹²⁹ proporciona una medida aceptable para determinar la magnitud aproximada en que cada una de las entidades federativas podría aportar al programa de Ingreso Ciudadano Universal (ICU). Esto es, los estados que registran un mayor presupuesto per cápita, poseen la capacidad potencial de aportar un mayor monto de recursos solidarios al ICU.

Con base en datos de presupuesto y población por entidad federativa para el año 2014, los Estados con mayores recursos presupuestales per cápita fueron Campeche, Distrito Federal, Tabasco y Sonora (sobre los 16,000 pesos anuales por persona). Mientras que los Estados de Tlaxcala, Hidalgo, Morelos, Tamaulipas, Jalisco, Puebla y Guanajuato son los que registraron menores recursos presupuestales per cápita (por debajo de los 10,000 pesos anuales).

¹²⁹ El Presupuesto Anual per cápita se ha calculado mediante la fórmula siguiente:
Presupuesto de Egresos Anual de la entidad en el año "n"
Población total de la entidad federativa en el año "n"

Gráfica 2. Presupuesto Per Cápita por Entidad Federativa (2014)



Fuente: Elaboración propia con la información de las cifras oficiales del Decreto de Presupuesto de Egresos 2014 de cada entidad federativa publicados en su Diario (o Periódico) Oficial. Los datos de población pertenecen a las proyecciones de CONAPO para el mismo año considerado.

2) Presupuesto Anual Estatal de Desarrollo Social per cápita.

Otra medida que podría utilizarse para definir los aportes estatales al programa de Ingreso Ciudadano Universal es el presupuesto asignado a Desarrollo Social per cápita.¹³⁰

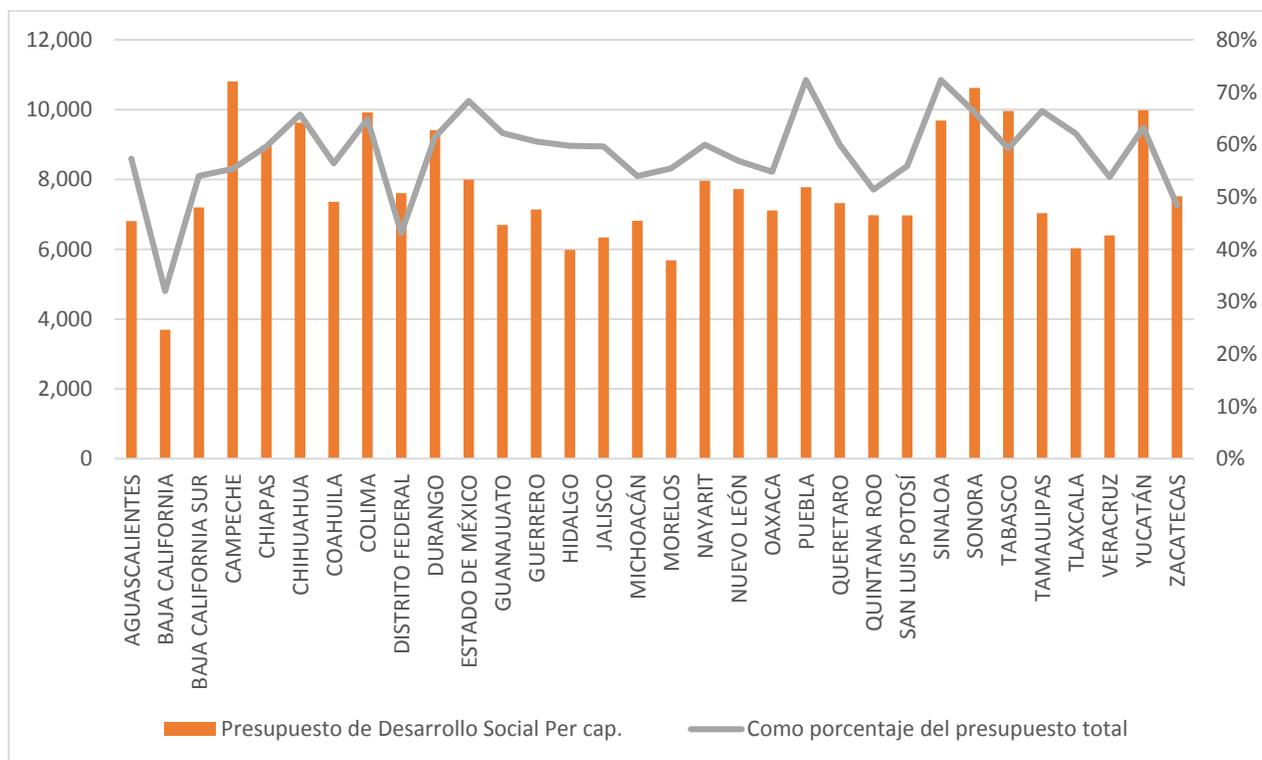
De acuerdo con la revisión realizada a los presupuestos de las Entidades Federativas, el mayor gasto social per cápita, lo realizan los Estados de Campeche, Sonora, Yucatán, Tabasco, Colima, Sinaloa, Chihuahua, Durango y Chiapas. Aunque en proporción al presupuesto de egresos, son Puebla, Sinaloa y el Estado

¹³⁰ El Presupuesto de Desarrollo Social per cápita se ha calculado mediante la fórmula siguiente:

$$\frac{\text{Presupuesto de Desarrollo Social de la entidad en el año "n"}}{\text{Población total de la entidad federativa en el año "n"}}$$

de México, las entidades que destinan mayores porcentajes (68 – 72%) al gasto social¹³¹.

Gráfica 3. Presupuesto Desarrollo Social Per Cápita (2014)



Fuente: Elaboración propia con la información de las cifras oficiales del Decreto de Presupuesto de Egresos 2014 de cada entidad federativa, publicados en su Diario (o Periódico) Oficial. Los datos de población pertenecen a las proyecciones de CONAPO para el mismo año considerado.

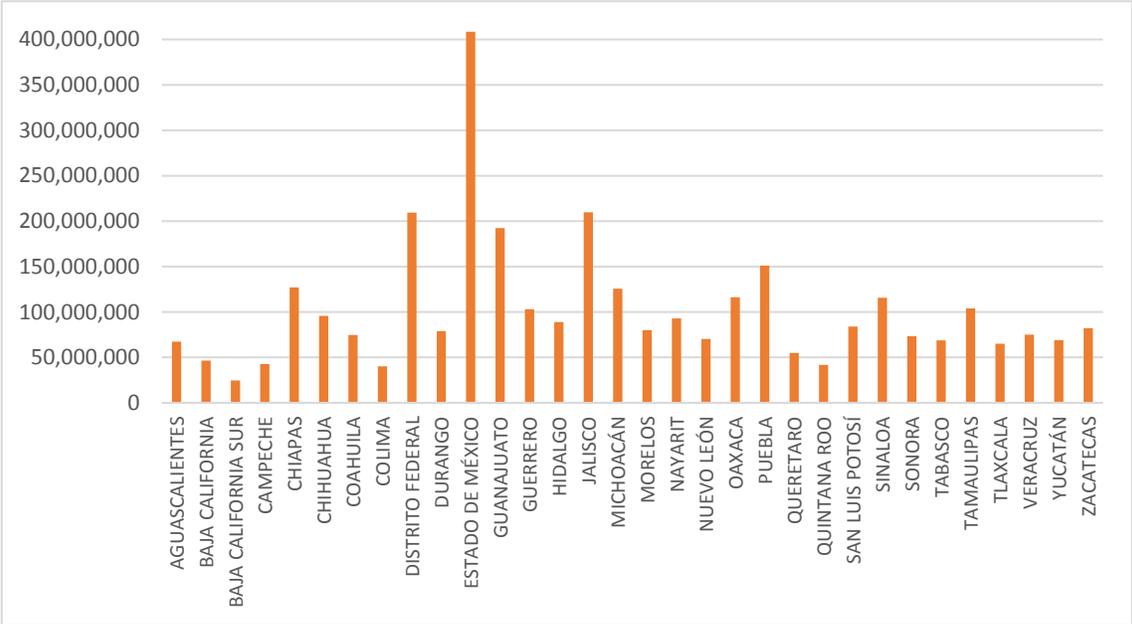
3) Presupuesto designado para las delegaciones estatales de Sedesol

Un criterio adicional que podría ser empleado para definir las asignaciones presupuestales que cada entidad federativa puede aportar de manera potencial al programa de Ingreso Ciudadano Universal (ICU), es el monto de recursos que se destina por parte de la Secretaría de Desarrollo Social a sus delegaciones estatales en la República Mexicana.

¹³¹ Entendido este como el rubro denominado “Clasificación funcional del Gasto” que incluyen las Entidades Federativas en sus Leyes de Presupuesto de Egresos, que puede incluir protección ambiental, vivienda y servicios a la comunidad, salud, recreación y cultura, educación, protección social, entre otros.

Este aspecto aporta una visión un tanto distinta a las anteriores, pero refleja cuáles son aquellas entidades que de acuerdo a la estrategia del Gobierno Federal, requieren de una mayor cantidad de recursos para implementar los diversos programas sociales con que cuenta la dependencia.

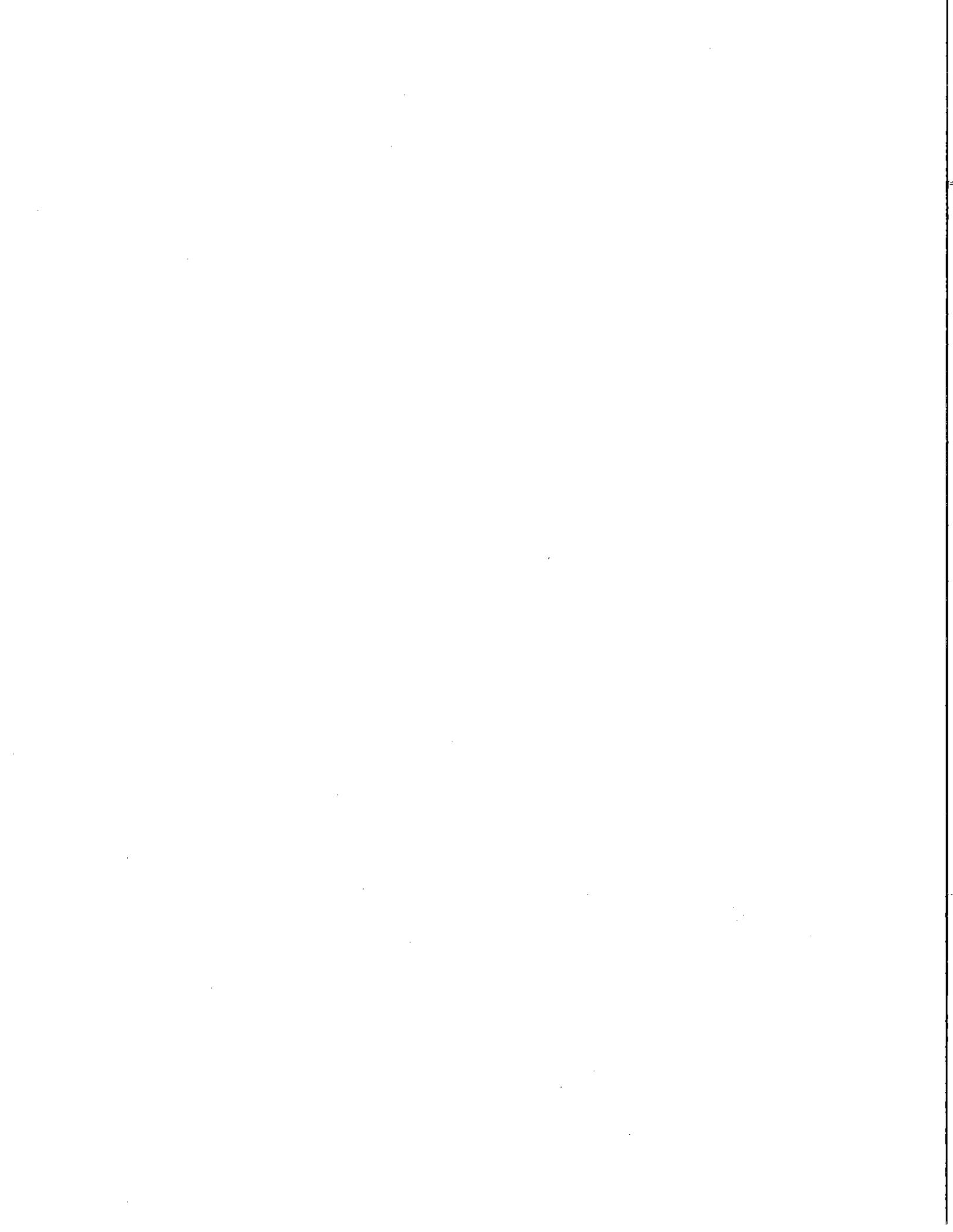
Gráfica 4. Distribución de Recursos a las Delegaciones Estatales de SEDESOL (2014).



Fuente: Elaboración propia con base en Presupuesto SEDESOL 2014. Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/20/r20_reurgfpp.pdf

Resulta claro que el Estado de México es la entidad que, por mucho, recibe una mayor cantidad de recursos en su delegación de SEDESOL, y por lo tanto podría llevar a cabo una mayor aportación al ICU. En esa misma línea pero en una cantidad menor, podrían hacerlo entidades como el Distrito Federal y Jalisco. Y finalmente, estados como Baja California Sur, Quintana Roo y Colima, por ejemplo, serían los que tendrían menor capacidad presupuestal para llevar a cabo aportaciones al ICU, toda vez que son los que reciben menos recursos.

Es necesario matizar, sin embargo, que el monto presupuestal señalado para las Delegaciones de SEDESOL, es muy inferior al de los dos rubros señalados con anterioridad.



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

Diputados: César Camacho Quiroz, presidente, PRI; Marko Antonio Cortés Mendoza, PAN; Francisco Martínez Neri, PRD; Jesús Sesma Suárez, PVEM; Norma Rocío Nahle García, MORENA; José Clemente Castañeda Hoeflich, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Alfredo Valles Mendoza, NUEVA ALIANZA; Alejandro González Murillo, PES.

Mesa Directiva

Diputados: Jesús Zambrano Grijalva, presidente; vicepresidentes, Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano, PRD; María Bárbara Botello Santibáñez, PRI; Edmundo Javier Bolaños Aguilar, PAN; Daniela de los Santos Torres, PVEM; secretarios, Ramón Bañales Arámbula, PRI; Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, PAN; Isaura Ivanova Pool Pech, PRD; Juan Manuel Celis Aguirre, PVEM; Ernestina Godoy Ramos, MORENA; Verónica Delgadillo García, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Eugenia Ocampo Bedolla, NUEVA ALIANZA; Ana Guadalupe Perea Santos, PES.

Secretaría General**Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Que reforma los artículos 4o., 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Mario Ariel Juárez Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena

El que suscribe, diputado Mario Ariel Juárez Rodríguez, integrante del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIII Legislatura con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 4, párrafo tercer; 25, párrafo quinto; 27, fracción XX y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

México enfrenta hoy una de sus peores crisis en materia de alimentación. Tomando en cuenta las estadísticas oficiales más recientes podemos observar que, de acuerdo con la encuesta intercensal de 2015 que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, en México se contabilizaron 119 millones 938 mil 473 habitantes; con este dato, es importante analizar los resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, CONEVAL, que señalaba que en 2014 el 23.4% de la población, es decir 28 millones de mexicanos padecía de carencia por acceso a la alimentación; ello significaba un una tasa de crecimiento del 0.1% es decir 600 mil mexicanos más que en el año 2012, año de la revisión anterior, lo que significa que prácticamente 1 de cada 4 mexicanos padecen hambre.

En la revisión del año 2014, se puede ver que la población asentada en localidades urbanas y que lamentablemente se encontraban en situación de carencia alimentaria ascendía a 19.1 millones de personas, en contraste 8.9 millones de personas tenían este padecimiento en sector rural; un 20.7% contra un 32.1% de la población en estos entornos respectivamente.

Si es en el agro donde se producen los alimentos predominantemente, resulta un contrasentido el hecho de que de 2012 a 2014 el porcentaje de la población rural en estas circunstancias aumentara en 1.2% lo que equivale a un aumento de cerca de medio millón de personas.

De acuerdo con el Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012, en México existen 5.4 millones de Unidades de Económicas Producción Rural (Agrícolas, Pecuarias y Pesqueras), cerca de 4.2 millones (78.52%) de éstas corresponden a Unidades Familiares, y de estas, poco más de 1.2 millones son consideradas Unidades Productivas Familiares de subsistencia sin vinculación al Mercado , y su rasgo principal es que no presenta ingresos por ventas o sólo realiza ventas esporádicas de “excedentes no planeados”; cerca de 2.7 millones

de unidades son consideradas de subsistencia con vinculación al mercado, tiene un carácter familiar y presenta ventas de productos primarios, presentan emprendimientos no agropecuarios de menor escala, así como la venta de servicios de mano de obra asalariada, lo que complementa el ingreso familiar. En cuanto a las Unidades Productivas Familiares en transición, éstas no alcanzan las 300 mil, la mayoría de ellas con problemas de dotación de activos productivos.

La extensión territorial de México es de 196.4 millones de hectáreas, de las cuales 109.25 millones de hectáreas se encuentran en manos de las Unidades Económicas Rurales, lo que corresponde al 57.2% del territorio nacional. La superficie de labor concerniente al segmento de agricultura familiar representa únicamente el 8.3% (2.58 millones de has) del total de la superficie de labor en México.

El segmento de agricultura familiar con potencial productivo presenta en promedio una superficie de 4.7 hectáreas, mientras que a nivel nacional la superficie promedio de las UER en el sector rural es de 24.7 ha equivalentes. Es decir, en el sector rural la superficie promedio es más de cinco veces mayor que en el segmento de agricultura familiar.

En vista de lo anterior, es de suma importancia resaltar que, con tan solo el 8,3% de la superficie productiva del país, la agricultura familiar produce cerca del 35% de la producción nacional de alimentos; muy en sintonía con la realidad de toda Latinoamérica, donde la agricultura familiar genera entre 30 y 40% del PIB agrícola y más del 60% del empleo rural, da empleo aproximadamente a dos de cada tres agricultores, representa más del 70% de las unidades productivas, y es el principal abastecedor de la canasta básica de consumo de alimentos.

Frente a este escenario resulta absurdo que la dependencia alimentaria en México se haya incrementado sustancialmente en los últimos 20 años. Del 65% restante de los alimentos consumidos en México, casi un 40% provienen de fuera de nuestras fronteras, muchas de las veces empaquetados en formatos de alimentos procesados y ultra-procesados que poco aportan al valor nutrimental y cultural de las familias mexicanas y que, por el contrario, han abonado a la grave crisis de obesidad y enfermedades relacionadas que hoy afectan tanto a la población, como al sistema de salud pública y sus finanzas, contraviniendo así tanto con el desarrollo de México, como con el marco legal nacional e internacional que el Estado ha ratificado.

En ese sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual nuestro país forma parte desde 1981, establece que los Estados Parte reconocen el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, debiendo adoptar las medidas necesarias para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más

eficaces de las riquezas naturales; así mismo, se debe Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Para profundizar, la Organización de las Naciones Unidas emitió en 1999 la Observación General No. 12 en la que señalaba que los alimentos deban ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados, lo que significa que hay que tener también en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles.

Señala también que por disponibilidad se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda. Es en este punto, donde la participación de la agricultura familiar resulta no solo rescatable, sino del todo un modelo a promover y proteger en la legislación mexicana.

La misma observación indica que el derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar. En relación a la agricultura familiar, es de rescatar que la obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.

La Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 66/222 afirma que la agricultura familiar y las pequeñas explotaciones agrícolas son una base importante para la producción sostenible de alimentos orientada a lograr la seguridad alimentaria y se reconoce su importante contribución para el logro de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza con miras a alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente

Las explotaciones agrícolas familiares son, con gran diferencia, la forma de agricultura predominante en el mundo. Hay más de 570 millones de explotaciones agrícolas en el mundo, de los cuales más de 500 millones son granjas familiares. Las estadísticas muestran que estas producen más del 80 % de los alimentos del mundo en términos de valor. Si bien existe una gran diversidad de explotaciones familiares en el plano mundial, la gran mayoría de ellas son pequeñas o muy pequeñas. Las granjas familiares constituyen en su conjunto la fuente más importante de empleo en todo el mundo. La agricultura familiar es mucho más que un modo de producción de alimentos: también es una forma de vida.

En septiembre de 2015, la Organización de las Naciones Unidas, aprobó la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con fecha de cumplimiento en el año 2030; el segundo de los 17 objetivos acordados por 193 acciones, entre las que se encuentra México, señala:

Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

Con este marco global, se llevó a cabo del 29 de febrero al 3 de marzo del presente año, en la Ciudad México, la 34ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. En el acto inaugural, el Dr. José Graziano da Silva, Representante de la FAO en México, indicaba que:

“...así como existen diferencias de México, hay también disparidad en el resto de América Latina y el Caribe; alrededor de 34 millones de personas sigue sufriendo de hambre en la región, que es la mayor exportadora neta de alimentos de todo el mundo.”

Si bien es difícil que en el ámbito de lo rural encontremos definiciones que puedan aplicar en la legislación para toda la población y actividades que se realizan, es conveniente en la medida de lo posible, buscar la más cercana y aplicable a la diversidad que en la ruralidad se encuentra. Con el propósito de disponer de una medida para evaluar el avance en el derecho a la alimentación, diversos organismos internacionales e instituciones han desarrollado el concepto de seguridad alimentaria. De acuerdo con la FAO (2006), la seguridad alimentaria comprende el acceso en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana, lo cual está asociado a los conceptos de estabilidad, suficiencia y variedad de los alimentos. Este concepto se encuentra estrechamente vinculado al acceso a la alimentación, por lo que se considera apropiado para la medición del indicador de carencia para esta dimensión.

Cuando hablamos del sector rural, es inevitable referirnos a la actividad agricultura como la actividad del campo, sin que esta sea la única que pueda realizarse en este sector, sin embargo, la estadística no deja lugar a dudas que es la agricultura junto con la ganadería, la actividad de mayor ejercicio entre las familias del agro.

Es entonces, la agricultura familiar y su principal producto, los alimentos, la gran aportación que hace la gente del sector rural a la sociedad no solo del campo, sino también de las sociedades; es por ello que en el contexto mexicano, la aportación que hacen las familias que practican la agricultura es una herramienta fundamental para combatir la pobreza alimentaria en nuestro país.

Más aun, el potencial productivo que tienen quienes se dedican a esta noble tarea, debería bastar para alimentar a todos y cada uno de los mexicanos y generar excedentes que sirvan a los productores para satisfacer todas sus necesidades básicas y más.

Como lo señala la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO, por sus siglas en inglés- la agricultura familiar incluye todas las actividades agrícolas de base familiar y está relacionada con varios ámbitos del desarrollo rural. La agricultura familiar es una forma de clasificar la producción agrícola, forestal, pesquera, pastoril y acuícola gestionada y operada por una familia y que depende principalmente de la mano de obra familiar, incluyendo tanto a mujeres como a hombres.

Tanto en países en desarrollo como en países desarrollados, la agricultura familiar es la forma predominante de agricultura en la producción de alimentos.

A nivel nacional hay varios factores clave para un desarrollo exitoso de la agricultura familiar, como las condiciones agroecológicas y las características territoriales, el entorno normativo, el acceso a los mercados, el acceso a la tierra y a los recursos naturales, el acceso a la tecnología y a los servicios de extensión, el acceso a la financiación, las condiciones demográficas, económicas y socioculturales, o la disponibilidad de educación especializada, entre otros.

La agricultura familiar tiene un importante papel socioeconómico, ambiental y cultural, y sus aportaciones son plenamente reconocidas en el ámbito internacional.

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su Artículo 25 que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Para ello, en el Decreto por el que se estableció la Cruzada Nacional contra el Hambre, principal política con la que el Estado ha pretendido combatir este mal, el ejecutivo federal ha señalado, que es su propósito dar resultados en el corto plazo para garantizar a la población el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, a través de acciones coordinadas, eficaces, eficientes y transparentes con un alto contenido de participación social; nuestra prioridad es que ningún mexicano padezca hambre.

Más aún, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de mayo de 2013, reconoce que “el campo es un sector estratégico, a causa de su potencial para reducir la pobreza e incidir sobre el desarrollo regional”, y que “la capitalización del sector debe ser fortalecida” por lo que establece como una de las cinco metas nacionales, un “México Próspero” que promueva el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades, considerando que una infraestructura adecuada y el acceso a insumos estratégicos fomentan la competencia y permiten mayores flujos de

capital y conocimiento hacia individuos y empresas con el mayor potencial para aprovecharlo; asimismo, busca proveer condiciones favorables para el desarrollo económico, a través de una regulación que permita una sana competencia entre las empresas y el diseño de una política moderna de fomento económico enfocada a generar innovación y crecimiento en sectores estratégicos;

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 señala dentro de la Meta Nacional No. IV. “México Próspero”, el Objetivo 4.10. “Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país”, disponiendo al mismo tiempo que para efectos de lograr su consecución se implementarán las siguientes estrategias de política pública nacional: 1).- “Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante la inversión en el desarrollo de capital físico, humano y tecnológico”; 2).- “Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado de los productores del sector agroalimentario”; 3).- “Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos”; 4).- “Impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país”, y 5).- “Modernizar el marco normativo e institucional para impulsar un sector agroalimentario productivo y competitivo”.

En este mismo contexto de políticas, en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, se establecen los siguientes objetivos estratégicos: a).- Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria; b).- Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario; c).- Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos; d).- Impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país; y e).- Contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural.

Bajo este marco, es importante señalar que las familias que se dedican a la agricultura, enfrentan varios retos, por una parte, aquellos que impone el libre mercado y que, en vista de sus escalas y magnitudes, les somete a incorporarse a un sistema de oferta y demanda que no responde a sus realidades; remarcando que al referirnos al plural “realidades”, entendemos que la mega diversidad ambiental y cultural de la nación mexicana, deberían obligar a la generación de políticas que reconozcan estas diferencias.

Por otra parte, el esquema de Agricultura Familiar, responde más a una lógica de cooperativismo que no coincide con el esquema de competencia de libre mercado bajo el cual se han redactado las leyes, particularmente las del sector rural.

Es por ello que el impulso a la agricultura familiar, la producción nacional de alimentos en su conjunto y el derecho humano a una alimentación adecuada, suficiente, y de acuerdo a las realidades culturales y regionales del país, debe

implicar el reconocimiento a tal actividad y a la producción de alimentos, desde el marco constitucional, hasta sintonizar con la legislación internacional que el estado mexicano ha suscrito y ratificado.

Por lo anterior, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se reforman los artículos 4, párrafo tercero; 25, párrafo quinto; 27, fracción XX y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único . Se reforman los artículos 4o., párrafo tercero; 25, párrafo quinto; 27, fracción XX, y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará mediante el impulso de la producción nacional de alimentos .

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 25. ...

...

...

...

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. La producción de alimentos será considerada un área estratégica del Estado. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

...

...

...

...

Artículo 27. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

X....

XI. ...

XII. ...

XIII. ...

XIV. ...

XV. ...

XVI. ...

XVII. ...

XVIII. ...

XIX. ...

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra y el impulso a la agricultura familiar para la producción de alimentos en el país , con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo

expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca, a partir de la producción nacional de alimentos y de las unidades familiares de producción.

Artículo 28. ...

...

...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; e incluirá la producción de alimentos; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de abril de 2016.

Diputado Mario Ariel Juárez Rodríguez (rúbrica)

Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal, y Federal del Trabajo, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PES

Los suscritos, diputados pertenecientes a la LXIII Legislatura de esta honorable Cámara de Diputados e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II y 72, inciso H) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 6, numeral 1, fracción I, 77, numerales 1 y 3, 78 y 102, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la fracción IV del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y se deroga el artículo 94, 95 y 96 de la Ley Federal del Trabajo con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Desde su establecimiento en 1917, el salario mínimo, su alcance y los elementos para determinarlo han sido temas de debate; a lo largo de la historia se han hecho al menos cuatro reformas constitucionales en la materia, por lo que hoy que vuelve a ser tema de discusión, es necesario repensar y analizar los mecanismos, procedimientos y sobre todo el funcionamiento de las instituciones encargadas de fijarlo.

La figura del salario mínimo fue establecida por primera vez en la Constitución de 1917. En el artículo 123, fracción VI, de la Carta Magna se estableció que el salario mínimo debería ser suficiente “para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia”.

En 1917, el artículo 123 implantaba que los salarios mínimos debían ser fijados por comisiones especiales en cada municipio, subordinadas a la junta central de conciliación que debería instalarse en cada estado.

Este mecanismo funcionó poco más de una década pero de manera precaria y anárquica, pues la expedición de leyes reglamentarias en la materia a nivel estatal fue limitada.

La Ley Federal del Trabajo, que reglamentaba el artículo 123 constitucional, fue expedida en 1931 y las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 1933, reforzaron la idea de un sistema de fijación de los salarios constituido por comisiones especiales integradas en cada municipio.

A principios de la década de los sesenta, se modificó nuevamente el proceso para fijar los salarios mínimos; se decidió fijarlo por zonas económicas en vez de municipios y se encargó ese procedimiento a dos instancias. Para ello, en 1962 se modificó el artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo, y se crearon la comisión nacional y 111 comisiones regionales de los salarios mínimos. Básicamente, las comisiones regionales fijaban los salarios, pero sus decisiones debían ser autorizadas por la comisión nacional.

Esta dinámica se mantuvo vigente por 23 años con algunos cambios, como la reducción del número de comisiones regionales que pasó de 111 a 67, y la homologación de los salarios mínimos de los campesinos con los de los trabajadores de zonas urbanas en 1981.

En diciembre de 1986, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados aprobaron una iniciativa del Poder Ejecutivo que reformó nuevamente el sistema. A partir del 1 de enero de 1987, los salarios mínimos fueron fijados por una sola Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami) .

Entre otras cosas, dicha reforma señalaba que los salarios serían fijados por áreas geográficas que podían estar integradas por uno o más municipios, de una o más entidades federativas, sin limitación alguna.

La Comisión Nacional de Salarios Mínimos es un organismo público descentralizado, su máximo órgano de decisión es el consejo de representantes y está integrado por representantes de los trabajadores, de los empresarios y del gobierno.

La representación del gobierno es compuesta por el presidente de la comisión y dos asesores designados por el secretario del Trabajo y Previsión Social; asimismo, por un número igual, no menor de cinco, ni mayor de quince, de representantes propietarios y suplentes de los trabajadores sindicalizados y de los patrones.

Tiene como objetivo fundamental cumplir con lo establecido en el artículo 94 de la Ley Federal del Trabajo, en el que se le encomienda que, en su carácter de órgano tripartito, lleve a cabo la fijación de los salarios mínimos legales, procurando asegurar la congruencia entre lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con las condiciones económicas y sociales del país, propiciando la equidad y la justicia entre los factores de la producción, en un contexto de respeto a la dignidad del trabajador y su familia.

Ley Federal del Trabajo

“Artículo 94. Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la cual podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.”

Aunque con algunos cambios, esta estructura es la que sigue funcionando en la actualidad. Por ejemplo, en 2012 se redujo de tres a dos el número de zonas para el nivel de salarios y en 2015, se dio el cierre definitivo de las áreas geográficas de dicho salario, con lo que por primera vez desde 1917, en México se cuenta con un solo salario mínimo para todo el país. La última modificación que se hizo relacionada con el salario mínimo fue a finales del año pasado, en la que se decretó la “desindexación del salario mínimo”, en la cual ya no será utilizado como unidad de medida o referencia para el pago de obligaciones, multas y sanciones, previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México.

Con la desvinculación del salario mínimo, las percepciones de los trabajadores podrán aumentar sin que esto repercuta en aumentos o modificaciones en los pagos de derechos y sanciones.

Con esta reforma constitucional, el artículo 123 quedó de la siguiente manera:

“Artículo 123.

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza. (Párrafo reformado DOF 27-01-2016).

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

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

El debate actual sobre el salario mínimo se debe a que éste ha perdido significativamente su poder adquisitivo, y la mayoría de los promotores e involucrados en la discusión, aceptan que los trabajadores pueden comprar cada vez menos cosas para satisfacer sus necesidades básicas. En este mismo sentido, la Conasami perdió desde hace mucho tiempo razón de ser y el objeto para la que fue creada, constituyéndose en un gran “Elefante Blanco” con carga burocrática y gastos al erario, que de ninguna manera justifican su actuación y mucho menos sus resultados.

Muestra de ello es que sindicatos de diversas corrientes e instancias de investigadores –como el Observatorio del Salario Mínimo de la Universidad Iberoamericana de Puebla– se han pronunciado por la desaparición de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos por inoperante, a la que se le otorgó para 2016, un presupuesto de 37 millones 741 mil pesos.

De este monto, 8 millones 186 mil pesos son para el pago de salarios al personal permanente; y 528 mil a trabajadores eventuales. Además están presupuestados 12 millones 468 mil pesos para el pago de otras prestaciones sociales y económicas para trabajadores y funcionarios de la dependencia.

El documento oficial del Presupuesto de Egresos para 2016 da cuenta de dichas cifras y detalla que, además, se destinará un monto de un millón 809 mil pesos para el pago de estímulos a servidores públicos de la Conasami.

Un rubro más es el referente a pagos de remuneraciones adicionales y especiales para el personal de esta dependencia, el cual asciende a un millón 453 mil pesos, entre otros renglones.

Del total de la partida destinada a esta comisión, 28 millones 970 mil pesos serán para el pago de servicios personales, es decir, 76.8 por ciento de los recursos que recibirá.

La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos destina más de 20 millones de pesos de su presupuesto federal anual a pagar la elaboración de estudios económicos para determinar el incremento en el salario mínimo.

Aun cuando cada año se define en esta instancia que el porcentaje del aumento sea igual a la inflación estimada ; incluso, en los dos sexenios pasados el ajuste para los salarios obreros ha sido de 2 pesos en promedio, es decir, 730 pesos de aumento en un año.

Esta instancia, calificada de inoperante y obsoleta por gremios como la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), el Frente Sindical Mexicano y la Nueva Central de Trabajadores, paga al presidente de la Conasami, Basilio González, una cantidad similar al sueldo de 115 personas que ganan el mínimo; quien desde 1991 ha estado al frente de la comisión y se ha relegido cinco veces (25 años).

Copias del presupuesto de la Conasami en 2014 1, indicaron que Basilio González tiene un sueldo de 2 millones 81 mil 600 pesos anuales, más 39 mil 600 de un bono de protección al salario, 75 mil 800 pesos de pago de seguros, 275 mil 211 pesos por concepto de fondos y seguros de ahorro para el retiro.

270 mil pesos por condiciones de trabajo, contratos colectivos y otras remuneraciones, que dan un total 2 millones 798 mil 600 pesos.

En tanto, en esta dependencia un coordinador general gana un millón 856 mil 125 pesos anuales; un director de unidad, 809 mil; director de área, 801 mil 600 pesos al año. En contrapartida, los analistas, profesionales especializados y dictaminadores ganan 191 mil 900 pesos anuales, menos de lo que gana el presidente de la Conasami en un mes, según los documentos referidos.

La comisión no tiene ingresos, únicamente utiliza presupuesto federal. Gasta un millón 877 mil pesos en actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno, otros 28 millones 282 mil pesos en la elaboración de estudios económicos para determinar el incremento en el salario mínimo, de los cuales 20 millones son el pago de servicios profesionales de estos análisis, y 7 millones 600 mil por gasto de operación de los mismos informes.

Anualmente, cuando se instala la sesión de la comisión para la revisión de los salarios mínimos, los representantes gubernamentales, obreros y de los patrones revisan los informes económicos que se presentan. No obstante, en los pasados 13 años, más allá de dichos análisis, el incremento a los salarios mínimos se fija de acuerdo con la inflación prevista para el año siguiente.

Cabe referir que la Conasami depende de la partida global de la Secretaría del Trabajo, la cual según el Presupuesto de Egresos, en 2016 manejará recursos por 4 mil 674 millones de pesos, 11.4 por ciento menos que en 2015.

Opiniones desfavorables a la existencia de la Conasami

Respecto de las funciones de esta comisión, los dirigentes de la Nueva Central Sindical, Benito Bahena, de la presidencia colegiada de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), Agustín Rodríguez y Francisco Hernández Juárez, aseveraron que no se justifica la existencia de esta instancia. Pidieron su desaparición y se manifestaron por la creación de un instituto del salario, que cambie la tarea de la Conasami como fijadora de los techos de revisión salarial, por la de fomento al mejoramiento del poder de compra de los trabajadores.

Al respecto, el Observatorio de Salarios Mínimos de la Universidad Iberoamericana de Puebla, asienta en su informe más reciente que la Conasami², además de que incumple con su cometido central que es tutelar el derecho a un salario digno de los trabajadores, tampoco desempeña funciones que tiene encomendadas por la Ley Federal del Trabajo y no lleva a cabo tareas como la elaboración de estudios sobre salarios, condiciones laborales y situación económica; ya que la mayor parte de éstos los desarrollan especialistas a los que les paga por honorarios.

Cuestiona ese observatorio la tarea de la comisión, y añade que lejos de velar por los intereses de los trabajadores, ha servido de "dique" contra la recuperación de los salarios en el país.

Por su parte, la UNT, cuyos sindicatos firmaron un posicionamiento sobre la urgente recuperación de los ingresos de los trabajadores, en el que señalan que la Conasami no tiene razón de ser.

Dado que los salarios llevan cuatro décadas de perder su poder de compra, y el aumento a los mínimos es más un techo para todas las revisiones contractuales; por lo que demandaron su desaparición.

Efectivamente, el salario mínimo en México no sólo ha perdido su valor adquisitivo a través de los años y es el más bajo entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sino que de acuerdo con la más reciente revisión de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) 3, este indicador se fija sin metodología, sin análisis macroeconómico e, incluso, sin información sobre las condiciones de vida de los trabajadores y del presupuesto que requieren para satisfacer las necesidades de sus familias.

Tampoco se identificó la realización de estudios para analizar el presupuesto indispensable para la satisfacción de las necesidades de cada familia y las condiciones de vida de los trabajadores del salario mínimo, lo que limita conocer con precisión si el salario mínimo se fijó en forma razonable a las necesidades básicas de la población.

La investigación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) llega a esta conclusión luego de revisar catorce años de información sobre el cumplimiento de la Conasami a las obligaciones que le impone la Ley Federal del Trabajo para determinar el pago base a los trabajadores.

Así, luego de auditar los informes mensuales y anuales generados entre 2001 y 2014, encontró que, en ese periodo, la Conasami realizó sólo 40 por ciento de los estudios necesarios para el establecimiento del salario y dejó fuera, por ejemplo, incluso análisis “macroeconómicos” que sustenten el monto de los cambios al precio del trabajo.

La ASF indica que revisó también las resoluciones que cada año publica la Conasami para establecer los “factores considerados para el incremento de los salarios”, detectando, de la misma forma, que el establecimiento de metas para variables como inflación, poder adquisitivo, inversión y productividad, dice la investigación, carecen en realidad de criterios metodológicos.

Luego analiza la evolución del salario mínimo entre 2001 y 2014, cuando pasó de 40.4 pesos diarios a 67.3, para advertir que el incremento anual, de cuatro por ciento en promedio, es “nominal”. Pero si se compara con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, agrega, y se encuentra el salario “real”, el resultado es que, entre 2001 y 2014, el salario perdió 2.4 pesos; es decir, un promedio de tres décimas de punto porcentual menos cada año.

El promedio de un salario mínimo entre los países de la OCDE es de 696.9 pesos diarios y 20 mil 905.6 pesos al mes, cifra superior en 10.3 veces el salario mínimo vigente de México en 2014, lo que ubica a nuestro país en el último lugar de la lista. En México, durante 2014, un salario mínimo mensual fue de 2 mil 19 pesos, significativamente menor en comparación con el de Luxemburgo o el de Francia, donde su valor fue superior en 18.2 y 17.8 veces, respectivamente.

La auditoría a la “Fijación Anual del Salario Mínimo” forma parte de una amplia revisión de la ASF a la política laboral del gobierno federal, la cual, cita la ASF, se propone “regular y modernizar las relaciones laborales a fin de que los mexicanos cuenten con un trabajo digno y socialmente útil”. Para lograr lo anterior, agrega, los trabajos deben ser formales, productivos, seguros, con un salario justo y que se desarrollen en un ambiente de paz y justicia laboral.

Pero el resultado, encontrado por la ASF, es que “Las medidas de seguridad insuficientes, el detrimento de la paz y justicia laboral, la reducción del poder adquisitivo de los salarios, la baja productividad laboral, la inflexibilidad del mercado laboral, el insuficiente acceso al empleo formal y las altas tasas de ocupación en el sector informal tienen un efecto negativo en las relaciones laborales y el trabajo digno”.

Las causas de dichos problemas, añade, fueron la deficiente supervisión que verifique el cumplimiento de la Ley Laboral, la inobservancia de los derechos laborales, el bajo crecimiento de los salarios respecto de la inflación, la escasa capacitación a los trabajadores, así como insuficientes promoción y apoyo al empleo que vinculen la oferta y la demanda, entre otras.

Otra opinión que abona a una mayor contundencia, es la opinión del líder de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), Carlos Aceves del Olmo, quien integra la parte de los trabajadores en la representación tripartita dentro de la Conasami, ya que tras reconocer que hay inconformidad con la Conasami, Aceves del Olmo expuso que la comisión ha quedado rebasada y destacó que “estamos en contra de 3 o 4 por ciento de incremento a los mínimos (...) y aunque no hay ese tipo de salarios en los contratos de la CTM, ha habido un freno para no encarecer las nóminas de los empresarios y a nosotros nos prohibían que se logaran salarios más altos y ponían topes”.

Luego entonces, no existe una razón coherente para seguir manteniendo un organismo, que no sólo no da los resultados para los cuales fue creado, sino que además malgasta recursos pagando estudios que no cumplen con un análisis integral del contexto económico para fijar el salario mínimo, menos aún en tiempos que se vislumbran difíciles en materia económica, y en los cuales se requiere de hacer recortes presupuestales en las áreas que así lo ameriten.

En contrario sensu, se considera que esta función podría ser realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por contar con las áreas

especializadas en la materia, además de que esta encomienda, podría realizarla con un presupuesto menor al que actualmente se destina para la Conasami.

Para ello, se pretende reformar la fracción VI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la fracción IV del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Y derogar los artículos 94, 95 y 96 de la Ley Federal del Trabajo; este último incluso, derivado de la determinación de que ya no existirán zonas geográficas, por tanto tampoco tiene razón de ser.

Para pasar las atribuciones y funciones, que actualmente posee la Comisión Nacional de Salarios Mínimos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le otorgará parte del presupuesto asignado originalmente a la Conasami. Deberá considerar también la actual conformación del consejo de representantes integrado por 11 representantes de los trabajadores, 11 representantes de los patrones y un representante gubernamental. Debiendo, en su caso, aplicar un proceso de elección abierta en el que concurren directamente y de manera transparente los trabajadores y los patrones del país, que desean participar en dicho proceso de selección y representación.

Asimismo, por tratarse de un organismo público descentralizado, creado mediante decreto del Congreso de la Unión de fecha del 21 de noviembre de 1962, deberá extinguirse de forma similar. Y como consecuencia de modificar nuestro máximo ordenamiento y leyes secundarias; implicará a su vez, la extinción y por ende, liquidación de dicho organismo.

De tal forma, se establece en el derecho transitorio un proceso de liquidación del organismo en cita, a cargo del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes; quien por sí o por conducto de terceros –en términos de las disposiciones aplicables– intervendrá de inmediato para tomar el control y disponer de todo tipo de bienes, derechos, activos, juicios, obligaciones, pasivos, contratos, convenios y recursos, así como para acreditar la extinción de los órganos de dirección, unidades administrativas y demás instancias de funcionamiento de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

No pretendemos que con la eliminación de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, se dé en automático la recuperación del poder adquisitivo, que más nos gustaría. Lo que se busca, es no seguir destinando presupuesto a una comisión que no ha presentado variaciones en sus determinaciones para fijar los aumentos al salario mínimo, y que esta función consideramos, bien la podría realizar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo anteriormente expuesto y debidamente fundado, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social me permito someter a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la fracción IV del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y se derogan los artículos 94, 95 y 96 de la Ley Federal del Trabajo

Primero. Se reforma la fracción VI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar de la siguiente manera:

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a V. ...

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Segundo. Se reforma la fracción IV del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para quedar de la siguiente manera:

I. a III. ...

IV. Establecer los salarios mínimos en el país. Podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.

V. a XXXIV. ...

Tercero: Se derogan los artículos 94, 95 y 96 de la Ley Federal del Trabajo para quedar como sigue:

Artículo 94. Se deroga .

Artículo 95. Se deroga .

Artículo 96. Se deroga .

Transitorios

Primero. Se abroga el decreto por el cual se crea el organismo público descentralizado Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 1962.

Segundo. El presente decreto entrará en vigor a los 15 días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Tercero . Se extingue el organismo público descentralizado, creado por decreto del Congreso de la Unión publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 1962, el cual conservará su personalidad jurídica exclusivamente para efectos del proceso de liquidación.

Cuarto. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos podrá ejercer los recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2016, y cumplir compromisos financieros, hasta 30 días posteriores de la entrada en vigor del presente decreto.

Parte del remanente a su proceso de liquidación, será transferido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que pueda cumplir de mejor manera su nueva responsabilidad.

Quinto. En la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017 y posteriores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá considerar en su propio presupuesto, los montos requeridos para ejercer la nueva encomienda asignada, que en ningún caso podrá ser más allá de un tercio de los montos que se le designaba a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos con su correspondiente ajuste inflacionario.

Sexto. La liquidación de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos estará a cargo del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, para lo cual tendrá las más amplias facultades para actos de administración, dominio y pleitos y cobranzas, y para suscribir u otorgar títulos de crédito, incluyendo aquéllas que, en cualquier materia, requieran poder o cláusula especial en términos de las disposiciones aplicables, así como para realizar cualquier acción que coadyuve a un expedito y eficiente proceso de liquidación.

El Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, por sí o por conducto de terceros en términos de las disposiciones aplicables, intervendrá de inmediato para tomar el control y disponer de todo tipo de bienes, derechos, activos, juicios, obligaciones, pasivos, contratos, convenios y recursos, así como para acreditar la

extinción de los órganos de dirección, unidades administrativas y demás instancias de funcionamiento de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

Séptimo. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en su carácter de coordinadora de sector, señalará las bases para llevar a cabo la liquidación derivada de la extinción Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, las cuales deberán considerar la eficiencia, eficacia y transparencia en todo momento del proceso de liquidación, así como la adecuada protección del interés público.

Dicha secretaría, será la responsable del proceso de desincorporación por extinción de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, de acuerdo con lo previsto en el presente decreto y demás disposiciones aplicables; asimismo, resolverá cualquier situación inherente a dicho proceso.

Octavo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las acciones conducentes para que el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, en su carácter de liquidador, reciba los recursos que se requieran, según las necesidades previsibles, para hacer frente a la liquidación de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

Noveno. Se respetarán los derechos laborales de los trabajadores de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y las indemnizaciones correspondientes se harán conforme a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo y demás ordenamientos aplicables; pudiendo tomar parte del remanente presupuestal autorizado para el ejercicio fiscal de 2016, y patrimonio de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, para ello.

Décimo. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y del Trabajo y Previsión Social se coordinarán en el ámbito de sus respectivas competencias con el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, a efecto de que las indemnizaciones señaladas en el párrafo anterior sean pagadas en el menor tiempo posible, conforme a las disposiciones aplicables.

Undécimo. El gobierno federal garantizará el pago de las jubilaciones otorgadas a los trabajadores de Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que, en su caso, hubiere. Para tal efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las acciones conducentes para que el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes reciba los recursos que se requieran, según las necesidades previsibles, para el cumplimiento de las obligaciones con los trabajadores de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos con cargo a los recursos que se establezcan para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Duodécimo. Los remanentes que resulten a la conclusión del proceso de desincorporación tendrán el tratamiento que corresponda en términos de las disposiciones aplicables.

Notas

1 Tomado de
<http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2014/tomo/VII/PBJ/PBJ.03.AEPE.pdf>

2 Informe 2015 del Observatorio de Salarios de la Universidad Iberoamericana de Puebla, tomado de

[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/InformeSalariosMinimos2015%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/InformeSalariosMinimos2015%20(1).pdf).

3 Evaluación Número 1643 “Política Laboral” de la Auditoría Superior de la Federación

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2016.

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

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Guadalupe Acosta Naranjo, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

El modelo electoral diseñado por el órgano revisor de la Constitución con que contamos actualmente, se encuentra ya rebasado, por los principios establecidos en el derecho internacional.

La anterior aseveración se sostiene en el hecho incontrovertible de que sobre la base del principio de progresión de los derechos humanos, no sólo la Carta Magna, sino la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” han reconocido el derecho de los ciudadanos a ser electos “en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”, según dispone el numeral 1, incisos b) y c) del artículo 23 de esta última:

Artículo 23

Derechos políticos:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

...

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Pero por otro lado, la jurisprudencia de la (i) Suprema Corte de Justicia de la Nación, el (ii) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la (iii) Corte Interamericana de Derechos Humanos se han pronunciado de manera más puntual respecto a la configuración legal secundaria que pudiera realizarse al respecto en los siguientes términos:

Gobernador de un estado. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fija las condiciones para que una persona pueda postularse para ese cargo, debe analizarse sistemáticamente con el diverso 35, fracción II, del mismo ordenamiento fundamental, en tanto este último establece el derecho de los ciudadanos a ser votados para todos los cargos de elección

popular. La posibilidad de ser gobernador de un estado forma parte del derecho contenido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la prerrogativa de ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, siempre que se cuente con las calidades que al efecto establezca la ley, lo que implica que estas últimas están sujetas a configuración legal estatal. No obstante lo anterior, si bien es cierto que el derecho a ser elegido para ser gobernador debe encontrarse armonizado con las calidades que, con base en sus necesidades, establezca cada entidad federativa, también lo es que no debe entenderse que el legislador local posea total libertad al respecto, toda vez que no pueden dejar de atenderse las condiciones o requisitos determinados en la Constitución General de la República. De esta manera, el artículo 35, fracción II, debe interpretarse sistemáticamente con el 116, fracción I, ambos constitucionales -que fija como condiciones para ocupar el cargo de Gobernador de un Estado: a) Ser ciudadano mexicano; b) Ser nativo de la entidad o con residencia efectiva no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección; y, c) Tener treinta años cumplidos al día de la elección, o menos, si así lo establecen las Constituciones Locales-, con el objeto de hacer efectivo el establecimiento de calidades razonables y proporcionales que permitan una participación más amplia y un mayor acceso al derecho político a ser votado, lo cual armoniza con diversas normas internacionales, tales como los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que indican que las restricciones a los derechos fundamentales, entre ellos, los derechos políticos, no deben ser discriminatorias y deben atender a cuestiones de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, para lo cual se optará por elegir las que restrinjan en menor medida el derecho protegido y guarden proporcionalidad con el propósito perseguido.¹

El derecho humano de participación política en su vertiente pasiva –derecho a ser votado– es un derecho humano de base constitucional y de configuración legal. La libertad de configuración legal del legislador federal y local está reconocida y garantizada por la Constitución, sin embargo al momento de emitir tales calidades, requisitos, condiciones y términos deben establecerse en favor del bien común o del interés general; ya que, de proceder de otra manera, por ejemplo, estableciendo requisitos, condiciones y términos irrazonables o desproporcionados o que afecten el núcleo esencial de ese derecho humano, se haría nugatorio o inoperante el derecho humano de los ciudadanos a solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos para ser postulados a un cargo de elección popular.²

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. (Fondo, reparaciones y costas).

...

108. La Corte estima pertinente reiterar que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos (supra párrafo 94), está plenamente probado que se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido.³

Así, toda vez que como sostiene la jurisprudencia electoral mexicana:

La libertad de configuración legal de los requisitos para la validez del registro de una candidatura independiente no se puede traducir en una carta abierta a los órganos legislativos secundarios para que exijan cualesquiera requisitos, sin importar lo complejo de su cumplimiento.

Esto se traduce en que la libertad de configuración legislativa no se puede entender como omnímoda, por lo que es posible someterla a un escrutinio constitucional en aras de determinar su proporcionalidad y racionalidad.⁴

Con ello, debe tenerse en consideración que dicho diseño constitucional y legal secundario que no privilegian la inclusión de las candidaturas independientes, se encuentra desfasada con el reconocimiento nacional y regional del sistema interamericano de derechos humanos, de ahí que resulte sumamente necesario modernizar el texto constitucional para salvaguardar de mejor manera ese derecho humano al que se ha hecho referencia.

Pero, por otro lado, existe también un punto neurálgico hacia el que se debe transitar para alcanzar un modelo democrático de representatividad que será un modelo de transición hacia un esquema parlamentario al que aspiramos.

Tal modelo de representatividad lo constituye el sistema de representación proporcional puro.

La presente iniciativa pretende fortalecer las candidaturas independientes como una opción de representación política y sentar las bases constitucionales para que transitemos de un modelo de representación política mixta, que combina el principio de representación proporcional y de mayoría, a un sistema de representación proporcional pura.

Argumentos

Se le denomina sistema de representación proporcional puro al sistema electoral que se caracteriza por asignar votos logrados por un partido de manera

proporcional de una forma “pura”, es decir, no existen barreras legales –como umbrales mínimos, ni tampoco tamaño de circunscripciones electorales– que afecten la proporcionalidad, ya que mientras más marcadas estén las divisiones territoriales mediante distritos electorales, se empaña la asignación proporcional inmediata.

Existen diferentes autores que han estudiado los sistemas electorales y han definido al sistema de representación proporcional puro, así Nohlen sostiene que “Este sistema aspira a una proporcionalidad muy alta y lo más exacta posible, excluyendo el uso de barreras naturales o legales de una altura que pueda impedir alcanzar tal grado de proporcionalidad”.⁵

Por su parte, Espinosa Silis señala que:

El sistema de representación proporcional pura parte de una correspondencia exacta entre votos y escaños o curules, es decir, no deben existir barreras legales o elementos que produzcan sobrerrepresentación o subrepresentación de una o varias fuerzas políticas.⁶

Modalidad que no contempla ninguna barrera o umbral electoral, es el de la representación proporcional pura, método en el que todos ganan, ya que no hay barrera legal. Entre más escaños (puestos) se asignen a una división electoral (distrito, circunscripción, unidad territorial, etc.) más proporcional será la representación obtenida.⁷

Existen diversos países que han adoptado esta forma de sistema electoral alrededor del mundo. El caso francés en particular resulta de mayor importancia dado que es ahí donde se localizan los orígenes de este tipo de representación, aunado a esto, Nohlen realiza una comparación de los sistemas electorales en América Latina y explica que:

Tres países (Nicaragua, Perú y Uruguay) aplican un sistema de representación proporcional pura, dos de ellos (Nicaragua y Uruguay) por medio de asignar los escaños restantes originados a nivel de circunscripción en procedimientos continuos a nivel nacional, el Perú por aplicar el distrito nacional único.⁸

Así, en el caso de Francia, la Asamblea Nacional se encuentra conformada por 482 diputados electos por voto directo, de acuerdo al artículo 24 de la Constitución francesa, debiendo elegirse representantes de la entidades territoriales mediante un escrutinio uninominal, mayoritario y a dos vueltas, en la primera se elige al candidato que tenga la mayoría absoluta –mitad más uno de los sufragios emitidos–, y en la segunda mediante mayoría relativa.

En el caso de Nicaragua, la Asamblea Nacional se conforma por 90 diputados electos por voto directo, de acuerdo al artículo 132 de su Constitución, debiendo elegir 20 diputados a nivel nacional y 70 en las circunscripciones departamentales y regiones autónomas, es decir, a nivel distrito.

En Uruguay la Asamblea General se conforma por 99 diputados electos mediante voto directo. El artículo 88 de su Constitución especifica que a cada departamento se le asignarán por lo menos dos representantes.

El Estado de Israel⁹ cuenta con la figura de la Knéset (el parlamento unicameral), como cuerpo legislativo del país, el cual se encuentra conformado por 120 miembros.¹⁰

En las elecciones a la Knéset se vota por una lista de partido y no por un individuo en particular.¹¹

Sus elecciones “son generales, nacionales, directas, iguales, secretas y proporcionales. El país entero constituye una única circunscripción electoral” y al momento de las elecciones, “cada elector emite un voto para un partido político, que lo representará en la Knéset”.¹²

En el caso de México, desde 1988 el sistema electoral que hemos adoptado ha sido el mixto –representación proporcional y mayoría relativa– con tendencia a mayoritario.

Actualmente la Cámara de Diputados se compone de 500 Diputados, 300 que son electos a través de la vía mayoría relativa mediante distritos uninominales y 200 que se eligen a través de la representación proporcional (RP) mediante cinco circunscripciones plurinominales, en tanto que el Senado de la República se conforma de 128 Senadores, de los cuales, en cada entidad federativa, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría y, los 32 senadores restantes serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Actualmente la distribución de los diputados en la composición actual de la Cámara de Diputados respecto a ambos principios es la siguiente:

Estado	M R	RP
Aguascalientes	3	3
Baja California	8	8
Baja California Sur	2	2
Campeche	2	2
Chiapas	12	6
Chihuahua	9	4
Coahuila	7	4
Colima	2	5
Ciudad de México	27	23
Durango	4	3
Guanajuato	14	5
Guerrero	9	5
Hidalgo	7	5
Jalisco	19	12
Michoacán	12	6
Morelos	5	5
Estado de México	40	43
Nayarit	3	3
Nuevo León	12	8
Oaxaca	11	8
Puebla	16	6
Querétaro	4	5
Quintana Roo	3	5
San Luis Potosí	7	3
Sinaloa	8	5
Sonora	7	4
Tabasco	6	3
Tamaulipas	8	6
Tlaxcala	3	1
Veracruz	21	9
Yucatán	5	7
Zacatecas	4	6
TOTAL	300	200

Tabla 1. Elaboración propia, con datos recientes del Instituto Nacional Electoral.

Un tema a resaltar derivado de la reestructura constitucional a la que se aspira, es el de la generación de «economías» en el gasto de las elecciones que, si bien no se trata de un objetivo directo, sí es un resultado paralelo digno de tomarse en consideración como una de las grandes ventajas de esta iniciativa.

De acuerdo a datos de El Economista:

...grosso modo, 6 mil millones de pesos se invirtieron en la elección para diputados federales en 2015; ello sin considerar los gastos de operación del INE y las elecciones locales; lo cual se traduce más o menos en que, en ese año, se gastaron 42 millones en elegir a cada uno de los 500 diputados.¹³

Por su parte, Forbes indica que:

Antes de 1988 no existía un gobernador o senador de un partido distinto al PRI. No fue sino hasta 1997 que el partido en el poder perdió el Congreso definitivamente (al menos, hasta el 2018), porque la reforma política de 1996 permitió una competencia menos injusta. A partir de 1997, los partidos políticos en México reciben financiamiento público de forma transparente, aunque ha habido casos en los que se acusa a gobiernos (federal o locales) de hacerlo de forma ilegal. El caso más famoso fue el “Pemexgate”, como lo bautizaron los medios, en 2000.

Aunque el financiamiento es continuo, en los años de elección hay un incremento para las campañas. No sólo se financian, a través de impuestos, los anuncios en medios electrónicos y los pendones en las calles, sino la operación misma de los partidos en los años en que no hay elección. La cantidad de dinero que se les entrega a los partidos parece grande cuando se ve en pesos y centavos, pero el límite de gasto, que también fija el INE, es de poco más de 220 mil pesos, o de 70 mil por mes.¹⁴

Según estimaciones con base en los movimientos del producto interno bruto (PIB) en los semestres de elecciones hechas por Forbes, más allá de los 70 mil por mes que reciben del erario público las campañas, se estaría hablando de un costo social del “orden de 0.3 por ciento del PIB” (en datos de 2012), que está “cerca a 50 mil mdp, mientras que el financiamiento público es sólo de 5 mil, esto significa que por cada peso que se cuida hay nueve de los que no se sabe su origen. Una campaña de diputado federal costaría, siguiendo esta lógica, 600 mil pesos, y no 200 mil como el INE reglamenta”.¹⁵

Más allá de estas estimaciones, es claro que existe un costo mínimo, y ese es el que se establece en las reglas del artículo 243 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que señala en su numeral 4, inciso b) lo siguiente:

Artículo 243. ...

4. El Consejo General, en la determinación de los topes de gastos de campaña, aplicará las siguientes reglas:

...

b) Para la elección de diputados y senadores, a más tardar el día último de diciembre del año de la elección, procederá en los siguientes términos:

I. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos. Para el año en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, la cantidad a que se refiere esta fracción será actualizada con el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal, y

II. Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña será la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos que se considerará será mayor de veinte.

En ese orden de ideas, el 29/05/2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina el tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa para el proceso electoral federal 2014-2015; que señaló:

Tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa para el proceso electoral federal 2014-2015, fue de 1 millón 209 mil 528.96 (un millón doscientos nueve mil quinientos veintiocho pesos 96/100 MN).

Conforme la legislación vigente, particularmente el artículo 51, fracción II, párrafo primero, inciso b, de la Ley General de Partidos Políticos:

1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme a las disposiciones siguientes:

...

b) Para gastos de Campaña:

...

II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, y

III. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; estableciendo el prorrateo conforme lo previsto en esta Ley; teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización diez días antes del inicio de la campaña electoral, la cual lo hará del conocimiento del Consejo General del Instituto en la siguiente sesión, sin que dichos porcentajes de prorrateo puedan ser modificados.

Es claro entonces que, el tope para efectos de la elección se asigna por partido, razón por la que, siendo entonces congruentes con ésta lógica, se tendría que

buscar el equilibrio en la representatividad de cada partido político, con respecto del gasto de campaña recibido.

De ahí que, independientemente de los resultados, conforme las reglas actuales para designar la cantidad de diputados por legislatura, se tiene que, conforme un análisis de la publicación Animal Político:

El Congreso mexicano es el quinto con mayor presupuesto en el mundo con un costo, en 2010, de más de 8 mil 800 millones de pesos. Así lo dio a conocer la empresa de consultoría Integralia durante la presentación de la plataforma web de su cuarto Reporte Legislativo, en el que se destaca que tan sólo Estados Unidos, Brasil, Nigeria y Japón tienen un rubro destinado a sus respectivos Congresos mayor que la nación mexicana.

...

En América Latina, el presupuesto del Congreso mexicano es el segundo más grande de toda la región, superado únicamente por Brasil con 35 mil 105 millones de pesos.

Asimismo, el cuarto reporte legislativo presentado por Integralia detalla que, si se suma el monto aprobado por ambas cámaras (Cámara Diputados y Senado) y el de la Auditoría Superior de la Federación desde 2001 hasta 2013, “el Poder Legislativo ha costado alrededor de 121 mil 526 millones de pesos” a los mexicanos, siendo el promedio de gasto 9 mil 348 millones de pesos al año.

A partir de 2001, se puede ver que el presupuesto ha crecido en poco más de 60 por ciento para ambas cámaras, de tal manera que el financiamiento contemplado para el Poder Legislativo en 2013 asciende a 11 mil 948 millones de pesos, de los cuales 6 mil 510 millones se asignará a la Cámara de Diputados, tres mil 706 millones al Senado de la República, y 1 mil 661 millones a la Auditoría superior de la Federación”, concluye el reporte.¹⁶

Considerando que la cantidad de diputados es actualmente de 500, esto nos daría –en números gruesos– un total de gasto operativo de 13 millones 20 mil pesos, de forma que, al reducirse en 200 diputados, el monto total sería, bajo éstas proporciones, de 3 mil 906 millones de pesos, significando un ahorro presupuestal de 2 mil 604 millones de pesos, a precios de 2001, más los gastos se reducirán derivado del decremento en el número de Senadores.

La iniciativa que hoy se presenta, parte de la convicción de que las y los ciudadanos en México deben contar con las mayores facilidades para ejercer sus derechos político electorales, tanto para ser votados y participar en las contiendas electorales, como para elegir a sus representantes de la forma en que mejor les representen.

Pero también es intención de la reforma regular las reglas en las que habrá de adoptarse el modelo de los candidatos independientes, así como la adopción del modelo transicional de la representación proporcional pura.

Un aspecto importantísimo a destacar, lo constituye la regulación del acceso a dos sectores de la población: (i) los jóvenes y (ii) los indígenas, quedando en manos del legislador ordinario el poner en marcha esa libertad de configuración legislativa a la que se refiere esta iniciativa ab initio, con las consecuentes obligaciones de que no se podrá entender como omnímoda y deberá ser sometida a un escrutinio constitucional en aras de determinar su proporcionalidad y racionalidad.

Finalmente, la reducción en las edades de los legisladores federales y su homologación –entre los senadores y los diputados– se considera un tema de congruencia, ya que si la vida política inicia con la mayoría de edad, debe ser ese el mismo rango etario el que determine la posibilidad de ser votado. En este rubro no se desconoce que los orígenes del Senado recogía la figura de los ancianos –seniles– como grupo de sabios que aportaba conocimientos basados en los conocimientos empíricos, situación ahora que no debe ser la diferencia en el tratamiento entre diputados y senadores.

Esto se sostiene tomando en consideración que las tareas constitucionales encomendadas a ambas Cámaras del Congreso General son, para efectos pragmáticos, casi idénticas, lo que no justifica un trato diferenciado, puesto que para que el legislador establezca una distinción que se traduzca en la existencia de dos regímenes jurídicos, ésta debe ser razonable, so pena de que exista discriminación normativa.

Sustenta lo anterior el criterio judicial contenido en la Tesis 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 974 del Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 2010493, cuyo rubro y contenido son los siguientes:

Discriminación normativa. El legislador puede vulnerar el derecho fundamental de igualdad ante la ley por exclusión tácita de un beneficio o por diferenciación expresa. El derecho fundamental a la igualdad en su vertiente de igualdad formal o igualdad ante la ley comporta un mandato dirigido al legislador que ordena el igual tratamiento a todas las personas en la distribución de los derechos y obligaciones. Así, cuando el legislador establece una distinción que se traduce en la existencia de dos regímenes jurídicos, ésta debe ser razonable para considerarse constitucional. En este sentido, para mostrar que la distinción no es razonable debe señalarse por qué resultan equivalentes o semejantes los supuestos de hecho regulados por ambos regímenes jurídicos, de tal manera que esa equivalencia mostraría la falta de justificación de la distinción. De esta manera, existe discriminación normativa cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado. Al respecto, debe señalarse que la discriminación

normativa constituye un concepto relacional, en el sentido de que a la luz del derecho a la igualdad en principio ningún régimen es discriminatorio en sí mismo, sino en comparación con otro régimen jurídico. Dicho de otra manera, la inconstitucionalidad no radica propiamente en el régimen jurídico impugnado, sino en la relación que existe entre éste y el régimen jurídico con el que se le compara. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir de un análisis de la razonabilidad de la medida.

Fundamento legal

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 71, fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6o., numeral 1, fracción II, 77, numerales 1 y 3, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el suscrito, diputado Guadalupe Acosta Naranjo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, pongo a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 41, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 63 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral

Ordenamiento a modificar

El suscrito legislador propone cambios a los artículos 41, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 63 y 116 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, con las siguientes finalidades:

- Reducción de 500 a 300 diputados federales y de 128 a 96 senadores, tres por entidad.
- Adopción del sistema de representación proporcional pura, tanto para diputados, como para senadores.
- Cambio del sistema de distritos electorales uninominales y listas regionales, votadas en circunscripciones y adopción de la figura de la Lista Nacional.
- Adopción de la figura de las candidaturas independientes.
- Desaparece la figura de las fórmulas bipersonales con suplente y sólo se mantiene para los candidatos independientes.
- La lista nacional se ordenará libremente pero deberá tener candidatos de las 32 entidades federativas, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

- La constitución de las cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país se cambian por la creación de una Lista Nacional ordenada libremente que garantice contar con candidatos de las 32 entidades federativas.
- La designación de los diputados se hará en estricto orden conforme a la lista nacional.
- Independientemente del porcentaje de votación, los partidos políticos que alcancen el cociente natural tienen derecho a que le sean asignados diputados.
- Se introduce una prescripción para que todas las entidades federativas cuenten con Diputados.
- Disminución del requisito de la edad para ser elegible diputado federal o senador a los 18 años.
- Sustitución de las vacantes de los legisladores federales ya no por la figura del suplente que integre la fórmula bipersonal, sino por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista nacional estatal respectiva.
- Creación de reglas similares a las de la federación para ser observadas en la integración de las legislaturas de los estados.
- La facultad de que los ciudadanos puedan formar partidos políticos en todo tiempo, a excepción del plazo que dura el proceso electoral.
- Inclusión de la obligación de establecer reglas para garantizar una proporción de jóvenes y de indígenas en las listas de candidaturas a legisladores federales y locales.
- El reconocimiento del derecho de los partidos a formar coaliciones independientemente de la elección de que se trate.
- La introducción de una nueva regla para el registro de cada fórmula de candidatos independientes por la que se requerirá la manifestación de voluntad de ser candidato y contar cuando menos con la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 50 por ciento del cociente natural de la última elección, lo que deberá ser verificado y validado por las autoridades electorales correspondientes.
- La asignación de senadores a partidos y candidatos independientes.

Texto normativo propuesto

Decreto por el que se reforman los artículos 41, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 63 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral

Para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; los ciudadanos podrán formar partidos políticos en todo tiempo salvo durante el proceso electoral; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

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, una proporción de jóvenes y de indígenas en las listas de candidaturas a legisladores federales y locales. 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.

Los partidos tienen derecho a formar coaliciones en cualquier elección. La Ley General establecerá las modalidades y términos de las coaliciones, pero para las elecciones de diputados federales o congresos de los estados solo estarán permitidas coaliciones respecto la totalidad de la lista; para las elecciones a senadores o ayuntamientos, la coalición deberá ser uniforme y podrá realizarse en cualquiera de los ámbitos de elección, respecto de la totalidad de la lista estatal o planilla correspondiente. En ningún caso, las coaliciones anteriores obligarán a los partidos a coaligarse respecto de la elección del titular del Poder Ejecutivo federal o local.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. Independientemente de si postulan candidatos individual o conjuntamente, los partidos políticos aparecerán en la boleta electoral con su propio emblema. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

...

...

a) ...

b) ...

c) ...

En caso de que un candidato de lista de diputados federal o local incurra en cualquiera de estas violaciones, dará lugar a la cancelación de su triunfo, y el partido político o coalición que lo postuló perderá el derecho a la asignación de esa diputación en el reparto del cociente natural y los remanentes, en términos de lo señalado en la Ley General.

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos por el principio de representación proporcional pura. Los partidos políticos participarán en la elección mediante el sistema de una lista nacional; los ciudadanos mediante candidaturas independientes, integradas por fórmula de propietarios y suplentes.

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.

La lista nacional se ordenará libremente pero deberá tener candidatos de las 32 entidades federativas.

Artículo 54. La elección de los 300 diputados y el sistema de asignación por una lista nacional y de candidatos independientes se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. A cada partido político, le serán asignados de acuerdo con la votación válida emitida, el número de diputados de su lista nacional que le correspondan. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

II. A las fórmulas de candidatos independientes que hubieren alcanzado una votación igual o mayor al cociente natural, que será el que resulte de dividir la votación válida emitida entre 300.

III. Todos los partidos políticos que alcancen el cociente natural tienen derecho a que le sean atribuidos diputados, independientemente de su porcentaje de votación.

IV. La asignación para partidos y candidatos se hará en proporción estricta con las respectivas votaciones. Si derivado de la asignación existiese una o varias entidades sin al menos un diputado, estos se asignarán sustituyendo a los últimos asignados de la lista más votada hasta que todas las entidades cuenten con diputados. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

V. El registro de cada fórmula de candidatos independientes requerirá la manifestación de voluntad de ser candidato y contar con la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 50 por ciento del cociente natural de la última elección. Esto deberá ser verificado y validado por las autoridades electorales correspondientes.

En el caso de las candidaturas independientes, por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

VI. Le serán asignados diputados a partidos y candidatos independientes que hubieren alcanzado una votación igual o mayor al cociente natural que resulte de dividir la votación válida emitida entre trescientos. Si después de este procedimiento existiesen diputaciones por distribuir, éstas serán asignadas al partido o candidato que tenga el remanente más alto de votos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

Artículo 55. Para ser diputado se requiere:

...

II. Tener dieciocho años cumplidos el día de la elección;

III. Para poder ser integrante de lista nacional o ser candidato a diputado se deberá registrar la entidad de origen o acreditar que es vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que se celebre la elección.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por noventa y seis senadores, tres por cada una de las entidades federativas electos por el principio de representación proporcional pura.

Los partidos políticos participarán en la elección mediante el sistema de una lista estatal, los ciudadanos mediante candidaturas independientes, integradas por fórmula de propietarios y suplentes. La ley General establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

Le serán asignados Senadores a partidos y candidatos independientes que hubieren alcanzado una votación igual o mayor al cociente natural que resulte de dividir la votación estatal válida emitida entre tres. Si después de este procedimiento existiesen Senadurías por distribuir, éstas serán asignadas al partido o candidato que tenga el remanente más alto de votos.

Artículo 57. El registro de cada fórmula de candidatos independientes requerirá la manifestación de voluntad de ser candidato y contar con la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 50 por ciento del cociente natural de la última elección a senadores en la entidad. Esto deberá ser verificado y validado por las autoridades electorales correspondientes.

Para el caso de candidaturas independientes por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Artículo 58. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado.

...

Artículo 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, realizará el cómputo de los votos y declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales, en cada una de las entidades federativas y a nivel nacional; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas que resulten de la proporción de votos de partidos y candidatos y hará las asignaciones correspondientes de conformidad con lo dispuesto en el artículos 54 y 56 de esta Constitución y en la ley.

Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante

su ejercicio, se cubrirán: la vacante de miembros de la Cámara de Diputados o Senadores será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista nacional o estatal respectiva, después de habersele asignado los diputados o senadores que le hubieren correspondido; en el caso de los candidatos independientes, se designará al suplente y de no haberlo, se estará a lo dispuesto en la ley.

...

...

...

Artículo 116. ...

...

I. ...

II. ...

...

Las legislaturas de los estados se integrarán con diputados electos, según el principio de representación proporcional pura a través de un sistema de lista estatal de partido político, o de la participación de candidatos independientes, conforme los criterios establecidos en el segundo párrafo del artículo 53 y las bases previstas en el artículo 54 de esta Constitución y en los términos que señalen sus leyes.

En todo caso, el registro de cada fórmula de candidatos independientes requerirá la manifestación de voluntad de ser candidato y contar con la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 50 por ciento del cociente natural de la última elección del cargo por el que participa. Esto deberá ser verificado y validado por las autoridades electorales correspondientes.

Corresponde a las legislaturas...

...

...

...

...

III. a VII. ...

Transitorios

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

Segundo. El congreso de la Unión, contará con un plazo de 180 días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación del presente decreto para realizar los ajustes normativos a que haya lugar, a fin de alinear la legislación ordinaria a la reforma constitucional.

Notas

1 Tesis de Jurisprudencia P./J. 3/2011, de la Novena Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1630 del Tomo XXXIII, febrero de 2011, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 162824, derivada de la Acción de Inconstitucionalidad 74/2008, promovida por el Partido de la Revolución Democrática. Disponible en

[http://200.38.163.178/sjfsist/\(F\(5dNDcC0oMytMU-sSj29gyrcjWbWMcqc1Z_gSWfoYqUWrTHZoaSYLI8_tC5MvotqOSc9ziDI6ur5ia3UFsMdli3h8dq9j221F4_TCcDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh_jUNa9haiOuo5ms98-Asi](http://200.38.163.178/sjfsist/(F(5dNDcC0oMytMU-sSj29gyrcjWbWMcqc1Z_gSWfoYqUWrTHZoaSYLI8_tC5MvotqOSc9ziDI6ur5ia3UFsMdli3h8dq9j221F4_TCcDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh_jUNa9haiOuo5ms98-Asi)

[2 SUP-JDC-072/2013, Guillermina Arias León vs. Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, Sentencia de 03 de abril de 2013, Magistrado Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar, p. 33, disponible en <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SUP-JDC-0033-2016.pdf>, consultado en 2016-04-11.](http://200.38.163.178/sjfsist/(F(5dNDcC0oMytMU-sSj29gyrcjWbWMcqc1Z_gSWfoYqUWrTHZoaSYLI8_tC5MvotqOSc9ziDI6ur5ia3UFsMdli3h8dq9j221F4_TCcDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh_jUNa9haiOuo5ms98-AsiRAU2E3TA81))/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=35%2520constitucion%2520116%2520convencion%2520&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=162824&Hit=1&IDs=162824&tipoTesis=&Semana=0&tabla=&Referencia=&Tema=], consultado en 2016-04-11.</p></div><div data-bbox=)

3 Disponible en: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf, consultado en 2016-04-11.

4 Loc. cit., disponible en <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SUP-JDC-0033-2016.pdf>, consultado en 2016-04-11.

5 Nohe Dieter, América Latina: Una comparación de sus sistemas electorales. Disponible en:

[http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Tratado/Sistemas%20Electorales%20Parlamentarios%20y%20Presidenciales.htm], consultado en 2016-03-30.

6 Espinosa Silis, Arturo, Las bondades del sistema de representación proporcional”, en Revista IUS, vol. 6, número 30, julio/diciembre. 2012, Puebla, México, pp.149-171. Disponible en:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472012000200009&lng=es&nrm=iso, visitado en 2016-03-30.

7 Emmerich, Gustavo, Tratado de Ciencia Política , UAM, Iztapalapa, México 2007, página 212.

8 *Ibidem*.

9 Véase la página oficial de la Embajada de Israel en México, disponible en [<http://embassies.gov.il/mexico-city/Pages/default.aspx>], visitada en 2016-04-11.

10 Véase <http://embassies.gov.il/mexico-city/AboutIsrael/State/Pages/ESTADO-Poder-legislativo.aspx>, disponible en 2016-04-11.

11 Véase <http://embassies.gov.il/mexico-city/AboutIsrael/State/Pages/ESTADO-Elecciones.aspx>, disponible en 2016-04-11.

12 *Ídem*.

13 Rosales Avalos, Eliseo, “El costo de las elecciones”, El Economista, abril 5 de 2015, disponible en <http://eleconomista.com.mx/foro-economico/2015/04/05/costo-las-elecciones>, consultado en 2016-04-11.

14 Schettino, Macario, “El valor de la democracia”, Forbes Staff. Economía y Finanzas , 8 de febrero de 2015, disponible en [<http://www.forbes.com.mx/cuanto-cuesta-la-democracia/>], consultado en 2016-04-11.

15 *Ídem*.

16 Ureste Manu, “Congreso Mexicano, el quinto más caro del mundo”, Animal Político, abril 14 de 2013, disponible en

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4511-VII, martes 19 de abril de 2016

<http://www.animalpolitico.com/2013/04/congreso-mexicano-es-el-quinto-mas-carodel-mundo-integralia/>, consultado en 2016-04-11.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2016.

Diputado Guadalupe Acosta Naranjo (rúbrica)

Que reforma los artículos 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Daniel Torres Cantú, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Daniel Torres Cantú, Diputado Federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura al honorable Congreso de la Unión, Con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de reforma, por el que se reforman los artículos 4o., párrafo tercero, y 73 fracción XXIX-E de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El artículo 73, fracción XXIX-E de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como facultad del Congreso de la Unión expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes necesarios para los mexicanos. A su vez, la Ley General de Desarrollo Social, emanada del artículo constitucional en cuestión, establece como uno de sus objetivos es integrar la participación de los sectores público, social y privado en las estrategias, objetivos y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social.

Esto es, se reconoce la necesidad de la conjugación de los sectores para darle la debida fuerza a las leyes que logren los objetos para los que éstas se crean. No fue sino hasta octubre de 2011, que se reconoce el derecho a la alimentación en nuestra Constitución Federal, a pesar de que aquel se configura como un derecho humano por naturaleza al estar reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y está consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, en su artículo 11º. Además, considerando el aspecto interdisciplinario de los derechos humanos, se relaciona directamente con el derecho a la vida (como se ha reconocido en múltiples casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹ así como en documentos oficiales de la ONU en virtud de los instrumentos arriba mencionados), el interés superior de la niñez, el desarrollo rural integral y sustentable y los derechos específicos de las comunidades indígenas reconocidos en nuestro texto constitucional.

Según datos de “Bancos de Alimentos de México”, el cual se ostenta como la segunda red de bancos de alimentos más grande del mundo, al año se desechan más de 250 mil toneladas de jitomate y más de 800 mil toneladas de pan.

Por otro lado, el Grupo Técnico de Pérdidas y Mermas de Alimentos, de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, desarrolló el índice de desperdicio de alimentos en México, estimando que cerca del 37 por ciento de alimentos que se producen en el país se desperdician; esto quiere decir, cerca de 30 mil toneladas de artículos perecederos al día; mientras que datos de la Confederación Nacional de Comerciantes de Centrales de Abasto, revelan que 27 mil toneladas de alimentos se desperdician diariamente, dando un total de 9.8 millones de toneladas de alimentos anualmente que se van a la basura sin ser aprovechadas. Desperdicio que proviene del sector privado lo cual afecta, invariablemente, a la población en general.

La Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol, a través del Programa de Empleo Temporal, trabaja con más de 60 bancos de alimentos en los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, para levantar, con autorización de los productores, frutas y verduras en excelente estado que, al no cumplir con estándares de mercado, dejan de cosecharse.

La colaboración entre la Sedesol y la Asociación Bancos de Alimentos de México hicieron realidad que, en 2011 se recuperaran 120 mil toneladas (328 toneladas diarias) de alimentos, que sirvieron para satisfacer las carencias básicas de 1.3 millones de personas. Para 2014 el acopio fue de 117 millones de kilogramos de alimento que beneficiaron a 1.13 millones de personas. En México el 55 por ciento de la población viven en situación de pobreza, de los cuales muchos de ellos no tienen acceso a una alimentación adecuada.

En este sentido, es necesario no sólo “garantizar” el derecho a la alimentación conforme a la configuración vigente del artículo 4º constitucional, párrafo tercero, sino que debe reconocer la necesidad de un marco jurídico adecuado, así como incluir al sector privado en la enmarcación de la fracción XXIX-E del artículo 73 de la Carta Magna, resulta de la necesidad de garantizar plenamente la producción y distribución suficiente de los alimentos para consumo humano en un paradigma de sustentabilidad, al ser estos parte inherente a la cadena de producción y distribución, creando un marco normativo que regule y establezca las condiciones para hacer efectivo el derecho humano a la alimentación, constituyendo políticas públicas diseñadas para que se fomente una nueva cultura de aprovechamiento y equidad en la distribución de los bienes. Como primer paso, es necesaria la reconfiguración de las definiciones constitucionales.

Como lo expresó el titular del Poder Ejecutivo federal en el decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre, uno de sus objetivos es minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, entendiendo como pérdidas y desperdicios de alimento a la disminución de la cantidad de alimentos destinados al consumo humano en cualquier punto de la cadena de suministros, concepto aplicado por la Organización de las Naciones Unidas para la

Alimentación y la Agricultura (FAO 2014). Así mismo, el FOA argumenta que los padecimientos relacionados con la malnutrición (la cual también se relaciona con la pobreza), “impiden el desarrollo de las potencialidades de las personas, incluyendo su capacidad de ser sujetos económicamente activos.”² Seguir manteniendo este sistema sólo orilla a las personas que viven en graves situaciones de vulnerabilidad respecto a la pobreza y a la falta de alimentación, a depender únicamente de asistencialismo social marginal, el cual no les reconoce plenamente sus derechos y fomenta la persistencia de un esquema de distribución desigual, favoreciendo el desperdicio, la indiferencia y, en definitiva, a la pobreza. Por lo que el reconocimiento de la obligación estatal a legislar en la materia resulta primordial para que la garantía sea realmente efectiva.

Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, en cumplimiento con lo establecido por la Ley General de Desarrollo Social, realiza estimaciones periódicas de pobreza en México, con la finalidad de proporcionar elementos para mejorar las políticas públicas tendientes a la superación de la pobreza en México. El Coneval establece que la población puede estar en situación de pobreza moderada si tiene al menos una carencia y se encuentra por debajo de la línea de bienestar económico; y en pobreza extrema si tiene tres o más carencias y está por debajo de línea de bienestar económico mínimo.

Respecto a la pobreza extrema de alimentación, ésta se presenta cuando al mismo tiempo se encuentra en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación. El Coneval establece que para 2014, había 28 millones de mexicanos con carencia de acceso a la alimentación, lo que equivale al 23.4 por ciento de la población total del país.

Para afrontar este grave problema debe haber una legislación pertinente, un marco jurídico diseñado para el combate holístico a la pobreza en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo, así como los fines, objetos y propósitos de múltiples leyes y políticas públicas previamente establecidas. Del mismo modo, debe contemplar cada orden y cada nivel de gobierno dentro del país, con el fin de no dejar ningún cabo suelto y comprometer a la sociedad en su conjunto para erradicar la pobreza, la desnutrición y, sobre todo, establecer un nuevo sistema sustentable, suficiente, de calidad y digno. Con la presente propuesta se cumple con la plataforma pertinente para dar paso a aquello, naciendo un nuevo paradigma alrededor de la producción y distribución de los bienes del pueblo mexicano.

Por lo expuesto, propongo la discusión, y en su caso la aprobación del siguiente proyecto de:

Decreto

Artículo Único: Se reforman los artículos 4º, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-E, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. La Ley definirá las bases y modalidades para la producción y distribución suficiente y oportuna de alimentos para consumo humano y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de producción y distribución alimentaria general.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 73. ...

I. a XXIX-D

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción y distribución suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios; estableciendo la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias; así como la participación de los sectores social y privado;

XXIX-F. a XXIX-P...

XXX. ...

Notas

1 Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, Párrafo 167; Cfr. Corte IDH. Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 241, Párrafo 65; Cfr. U.N. Doc. E/C.12/1999/5. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), (20º período de sesiones, 1999), párr. 13, y U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 117

2 FAO, IFAD and WFP. (2013). The State of Food Insecurity in the World 2013. The multiple dimensions of food security. Rome, p. 8.

Transitorio

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

Diputado Federal Daniel Torres Cantú (rúbrica)

Que reforma los artículos 4o., 30 y 34 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, vicecoordinadora 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 honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 4, 30 y 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ajustes de lenguaje con perspectiva de género en la referencia a hombre y mujer, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

La lucha por construir un país más justo, en el que la discriminación por género, raza, preferencia sexual o religión ha sido una constante en nuestra historia. En este sentido, como parte de dicha dinámica, durante las últimas siete décadas ha incrementado la búsqueda de la justicia en el ámbito de la perspectiva de género.

Así, las mexicanas y los mexicanos, hemos desarrollado nuestros marcos normativos, hemos establecido cuotas de género en distintos ámbitos para fomentar la equidad y todos los días diseñamos e implementado políticas dirigidas tanto a hombres como a mujeres con la intención de transformar nuestras perspectivas y realidades.

Todos esos esfuerzos, proyectos y logros para la igualdad, han encontrado buen sustento en nuestra Constitución y ésta, a su vez, ha podido adaptarse, a través del trabajo del legislador, a los cambios y transformaciones de nuestra sociedad. No obstante este hecho, aún falta una gran cantidad de temas que tanto en forma y fondo faltan por abordar.

En este sentido, nuestra ley fundamental preserva el término varón que simbólicamente implica la aceptación de una realidad contextual machista que, a partir de su origen histórico, implícitamente asigna un estatus de superioridad frente al término mujer.

La palabra varón, prevaleciente en los artículos 4o., 30 y 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, una cualidad que se le asigna al hombre y que puede ser la de haber llegado a la edad viril, la de ser autoridad, tener una preparación docta o atributo de bondad. Es decir, refiere en su significado a un hombre con una jerarquía especial, adicional a la de ser hombre.

En consecuencia, entre las cosas que tenemos pendientes por cambiar esta la forma que es fondo y que en este caso concreto simbólicamente implica mantener una diferenciación machista entre el hombre y la mujer.

Son estas las razones por las cuales se pretende eliminar el término varón y establecer el de hombre en nuestra constitución, fortaleciendo la congruencia de la forma y el fondo desde nuestro texto fundamental.

Por lo expuesto, sometemos a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 4, 30 y 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ajustes de lenguaje con perspectiva de género en la referencia a hombre y mujer

Artículo Único. Se reforma los artículos 4, 30 y 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ajustes de lenguaje con perspectiva de género en la referencia a hombre y mujer para quedar como sigue:

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

Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) ...

I. a IV. ...

B) ...

I. ...

II. La mujer o el hombre extranjeros que contraigan matrimonio con hombre o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

Artículo 34. Son ciudadanos de la República los hombres y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. ...

II. ...

Transitorio

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4511-VI, martes 19 de abril de 2016

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 19 de abril de 2016.

Diputada María Elena Orantes López (rúbrica)