

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Guadalupe González Suástegui, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, Guadalupe González Suástegui, diputada a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, 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, en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 94, 95, 97, 98, 99 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad o igualdad de género en el Poder Judicial conforme al siguiente

Exposición de Motivos

A pesar de los avances con perspectiva de género en las leyes que rigen la vida en nuestro país, aún existen prácticas, usos y costumbres que fomentan la discriminación y exclusión de las mujeres en los tres poderes públicos, principalmente en el Poder Judicial; lo cual, contraviene nuestra constitución en su artículo 1o. y 4o. así como los instrumentos internacionales reconocidos por el Estado mexicano, que consagran el principio de la igualdad de oportunidades del hombre y de la mujer en las esferas de lo público, político, social, económico y cultural; para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, para que pueda disfrutar plenamente de sus derechos humanos y libertades.

Lo anterior plantea tomar en consideración lo establecido en los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 7o. y 15 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) en la cual, los estados parte, se comprometen a realizar por todos los medios apropiados y sin dilaciones, acciones legislativas o de cualquier otra índole para que las mujeres puedan participar abierta y libremente en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, además de ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales, lo que significa garantizar su participación para el caso de la presente iniciativa de reforma constitucional en el Poder Judicial, para que pueda haber más ministras, magistradas, juezas y en general, funcionarias de manera horizontal y transversal en el Poder Judicial.

Respecto a lo anterior, el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, menciona lo siguiente:

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

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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

(...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Lo antes expuesto significa que todas las personas tienen reconocidos y disfrutarán plenamente de sus derechos humanos reconocidos en nuestra constitución y en los instrumentos internacionales reconocidos por nuestro país, los cuales, deben ser interpretados e incorporados ampliamente para permitir la mayor protección posible.

Asimismo, prohíbe cualquier forma de discriminación, principalmente la relacionada con el “...origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Por su parte el artículo 4o. constitucional plantea desde su párrafo primero, la igualdad entre hombres y mujeres a fin de que ambos puedan desarrollarse de manera integral y plena en todos los ámbitos de la vida en los siguientes términos:

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

De acuerdo a lo previsto en el primer párrafo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho humano a la igualdad entre el varón y la mujer, establece una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, esto es, frente a la ley hombres y mujeres deben ser tratados por

igual, es decir, busca garantizar la igualdad de oportunidades para que la mujer intervenga activamente en la vida social, económica, política y jurídica del país, sin distinción alguna por causa de su sexo, dada su calidad de persona; y también comprende la igualdad con el varón en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de responsabilidades.

Esta modalidad del principio constitucional de igualdad jurídica impone a las distintas autoridades del estado la obligación de llevar a cabo ciertos actos que tiendan a obtener una correspondencia de oportunidades entre distintos grupos sociales y sus integrantes y el resto de la población; ello se cumple a través de una serie de medidas de carácter administrativo, legislativo o de cualquier otra índole que tengan como finalidad evitar que se siga produciendo una diferenciación injustificada o discriminación sistemática o que se reviertan los efectos de la marginación histórica y/o estructural de un grupo social relevante.

Así, el texto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, da la pauta para modificar todas aquellas leyes secundarias que incluyan algún modo de discriminación.

Derivado de lo anterior, cabe señalar que el derecho humano a la igualdad jurídica se configura por distintas facetas que pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: 1) La igualdad formal o de derecho, y 2) La igualdad sustantiva o, de hecho.

La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional.

En ese sentido, se considera que la igualdad de género ya se encuentra contemplada en el artículo 4o. constitucional, por lo que la presente iniciativa tendrá por efecto precisar la observancia de dicho principio al momento de realizar los nombramientos a que se hace referencia.

Por su parte, la segunda modalidad (igualdad sustantiva o, de hecho) radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.

En nuestra constitución, no existe duda de la igualdad existente entre mujeres y hombres, incluso en la organización y el desarrollo de la familia, lo que implica la igualdad de oportunidades, de derechos y obligaciones desde el centro de la

composición de nuestra sociedad: la unidad familiar y la esfera pública en su más amplia interpretación.

En términos políticos y sociales, la paridad debe entenderse como el equilibrio existente entre mujeres y hombres para participar en la política, en las decisiones de estado desde los poderes que lo integran a fin de impulsar un desarrollo equilibrado e incluyente de mujeres y hombres.

En una interpretación más amplia, la paridad tiene como objeto crear un equilibrio cuantitativo y cualitativo, tendiente a garantizar el disfrute pleno de los derechos en igualdad, sin pretender favorecer a un género de otro, como se menciona en la Cedaw, "... que se deben adoptar medidas temporales, esto es, la realización de acciones positivas a favor de la igualdad de género."

Lo anterior, nos permite entender que la creación de dispositivos constitucionales que den paso a la paridad en el Poder Judicial, es una cuestión ineludible para lograr la integración de las mujeres en un plano de igualdad en la profesión de la impartición de justicia en nuestro país y de esta manera, erradicar la exclusión estructural de que han sido objeto en dicho poder en cumplimiento de los compromisos adquiridos y la obligación del Estado mexicano de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.

La incorporación en la Constitución de la perspectiva de género en la composición del Poder Judicial en su conjunto, se traduce en una medida estratégica para erradicar la sub-representación de las mujeres en los órganos de impartición de justicia en virtud de que es un acto de justicia y de superación de la desigualdad estructural existente en dicho poder de estado, permitiendo dar un paso más allá de las cuotas y de las medidas temporales que plantea la igualdad sustantiva.

De ahí que, actualmente, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres establece en la fracción VII del artículo 36, la obligación de las autoridades de fomentar la participación equilibrada y sin discriminación de mujeres y hombres en los procesos de selección del Poder Judicial, como puede observarse a continuación:

"Artículo 36. Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades correspondientes desarrollarán las siguientes acciones:

I. a VI. ...

VII. Fomentar la participación equilibrada y sin discriminación de mujeres y hombres en los procesos de selección, contratación y ascensos en el servicio civil de carrera de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial."

Sin embargo, vemos que, pese a dicha disposición, por lo que respecta al Poder Judicial, la presencia de las mujeres es escasa.

Desde el año 2010, el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género¹ de esta Cámara de Diputados señaló que el Poder Judicial parecía haberse quedado a la zaga respecto a la implementación de medidas tendientes a la igualdad entre mujeres y hombres desde la perspectiva de género, lo cual se reflejaba en la limitada presencia de las mujeres en los altos puestos de primer nivel como funcionarias del Poder Judicial, toda vez que en 2008, de 11 ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo 2 eran mujeres; de 6 consejeros del Consejo de la Judicatura Federal sólo 2 eran mujeres; de 7 magistrados del Tribunal Federal Electoral sólo 1 era mujer; de 15 magistrados electorales de las salas regionales sólo 6 eran mujeres; de 546 jueces colegiados sólo 94 eran mujeres; de 71 jueces unitarios sólo 8 eran mujeres; mientras que de 301 jueces de distrito sólo 80 eran mujeres.

Dicho problema aún subsiste. Recientemente se ha reconocido la falta de representación de las mujeres en el Poder Judicial. La consejera del Consejo de la Judicatura, Martha María del Carmen Hernández Álvarez, ha señalado que en los mandos superiores del Poder Judicial de la Federación existe poca participación de las mujeres, toda vez que por cada diez magistrados sólo dos son mujeres y por cada diez jueces solamente tres son mujeres².

De igual manera, durante su participación en el cuarto Congreso Nacional para juzgar con Perspectiva de Género, celebrado el pasado 20 de agosto de 2015, la magistrada Margarita Luna Ramos señaló, “respecto a la participación de la mujer en posiciones de juezas o magistradas, que en México el Poder Judicial Federal trabaja para que más mujeres accedan al porcentaje promedio de Iberoamérica que es aproximadamente de 30 por ciento”, y que el “Comité Interinstitucional propone que se reserve para mujeres plazas en los concursos de oposición para acceder a la judicatura y a la magistratura; realizar exámenes exclusivamente para las interesadas en acceder al cargo de jueza de distrito o magistrada de circuito; insertar criterios flexibles y objetivos para la definición de adscripciones, entre otras medidas.”³:

Estos datos nos indican la necesidad de contar con mecanismos que garanticen el acceso de las mujeres a los principales puestos de toma de decisiones, en este caso del Poder Judicial, fortaleciendo con ello la igualdad entre mujeres y hombres, entendiendo por ésta la obligación de considerar a ambos géneros al momento de evaluar sus capacidades y aptitudes para ocupar un cargo, en este caso, dentro del Poder Judicial Federal.

Así, en congruencia a nuestro sistema jurídico donde se reconoce como derecho humano la igualdad para acceder a un cargo público en todos los ámbitos y niveles sin discriminación –por razón de sexo, entre otras– acorde al artículo 1o. y 4o. constitucional, es imperativo aprobar acciones legislativas que garanticen dicho principio, es decir la igualdad material entre hombres y mujeres; como también lo establece el artículo 6o. de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, donde se reafirma dicha igualdad.

En el ámbito internacional, existen diversos instrumentos tendientes a proteger y garantizar mediante su incorporación en las legislaciones locales, la igualdad de mujeres y hombres, en los siguientes términos.

En los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 7o. y 15 entre otros de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Cedaw) se establece que los estados parte deben encaminar sus políticas a erradicar la discriminación contra la mujer y, consagrar el principio de la igualdad del hombre y de la mujer en las esferas política, social, económica y cultural, para asegurar su pleno desarrollo, con la finalidad de garantizar el ejercicio y goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Lo anterior quedó reafirmado en la recomendación hecha al Estado mexicano, aprobada en el 36o. periodo de sesiones de la Cedaw, en la que se señaló la necesidad de fortalecer las medidas para aumentar el número de mujeres en puestos directivos en todos los niveles y ámbitos.

En lo que respecta a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), en sus artículos 1o., 23 y 24, se plantea que los estados integrantes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna, también establece que todas las personas deben gozar, entre otros derechos y oportunidades, el de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Por su parte, los artículos 5, 13 y 14 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), establece que "... toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Así como el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones. Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos."

Por su parte el criterio señalado en la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada del seis al nueve de agosto de dos mil siete, conocido como Consenso de Quito en la consideración 17, menciona que "... la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política..."

A la luz de todo lo anterior, en congruencia con el sistema jurídico nacional e internacional, las reformas tendientes a promover la paridad de género en el Poder

Judicial, es congruente con el ejercicio pleno de los derechos y libertades de las personas, para hacer efectiva la participación equilibrada entre mujeres y hombres en los ámbitos públicos, esencialmente en lo que se refiere a la profesión de impartición de justicia.

Finalmente, de acuerdo a todo lo antes expuesto y fundado, someto a consideración del Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de reforma constitucional cuyo objeto, consiste en realizar el principio de paridad de género en su aspecto vertical, horizontal y transversal en el Poder Judicial.

Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de paridad de género en el Poder Judicial

Artículo Único. Se reforman los artículos 94, 95, 97, 98, 99 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de igualdad de género en el Poder Judicial, para quedar como sigue:

Capítulo
Del Poder Judicial

IV

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

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá, atendiendo al principio de igualdad de género, de once ministros o ministras y funcionará en pleno o en salas.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Artículo 95. Para ser electo ministro o ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I. Tener la ciudadanía mexicana por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II. (...) a VI (...)

Los nombramientos (de los Ministros) deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Artículo 96. (...)

(...)

Artículo 97. Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos, atendiendo la igualdad de género, por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá, atendiendo la igualdad de género, a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

Cada cuatro años, atendiendo la igualdad de género, el pleno elegirá de entre sus miembros al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Artículo 98. Cuando la falta de un ministro excediere de un mes, el presidente de la República, atendiendo a la igualdad de género, someterá el nombramiento de un ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

Si faltare un ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, atendiendo a la igualdad de género, el presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución.

(...)

(...)

Artículo 99. (...)

(...)

La sala superior se integrará atendiendo a la igualdad de género por siete magistrados electorales. El presidente del tribunal será elegido por la sala superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. (...) a X. (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Los magistrados electorales que integren las salas superior y regionales serán elegidos atendiendo a la igualdad de género por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

(...)

(...)

En caso de vacante definitiva se nombrará, atendiendo a la igualdad de género, a un nuevo magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.

(...)

Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

El consejo se integrará atendiendo a la igualdad de género por siete miembros de los cuales, uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del consejo; tres consejeros designados por el pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito; dos consejeros designados por el Senado, y uno por el presidente de la República.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Transitorios

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

Segundo. El Poder Judicial contará con un plazo no mayor de sesenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para realizar las reformas correspondientes.

Notas

1 La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad. 1a Reimpresión. Febrero 2010. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. LXI Legislatura. Pág. 91.

2 Reconoce CJF sensibilidad de las mujeres para detectar y combatir problemas de discriminación dentro del PJF.

Comunicado No. 15. México, D.F., a 09 de abril de 2015. Disponible en <http://www.cjf.gob.mx/documentos/Comunicados%20Prensa/docsComunicadosPrensa/2015/comunicado15.pdf>

3 Inicia Congreso “Juzgar con perspectiva de Género” <http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/seguridad/228898/inicia-congreso—juzgar-con-perspectiva-de-genero->

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2016.

Diputada Guadalupe González Suástegui (rúbrica)

Que reforma los artículos 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Carlos Alberto de la Fuente Flores, del Grupo Parlamentario del PAN

Quien suscribe, Carlos de la Fuente Flores, diputado del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el inciso c de la fracción V y la fracción VI del artículo 115 y se adiciona la fracción X del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En mayo de 2010, diputados y senadores de diferentes grupos parlamentarios de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, participaron en diversos trabajos coordinados a través de una mesa interparlamentaria, integrada por las Comisiones de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; del Distrito Federal; de Federalismo; de Desarrollo Regional y de Vivienda del Senado de la República y por las Comisiones de Desarrollo Metropolitano; de Desarrollo Social, de Vivienda, del Distrito Federal y de Fortalecimiento al Federalismo de la Cámara de Diputados, con la finalidad de enfrentar la problemática del desarrollo metropolitano y comprometer esfuerzos para promover la correcta adecuación al marco jurídico federal.

La mesa impulsó el análisis y la discusión de diferentes propuestas, con base en una agenda y diagnóstico con sustento técnico, entre funcionarios de gobierno estatales y municipales, legisladores locales y representantes de los sectores social y privado vinculados en la problemática metropolitana, la cual se realizó a través de cuatro foros regionales, dando como resultado la necesidad de elevar a rango constitucional la regulación del fenómeno metropolitano.

Con la reciente reforma constitucional al artículo 122 de nuestra Carta Magna, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, para que los habitantes de la Ciudad de México puedan gozar de los derechos políticos que consagra la Constitución para el resto de los mexicanos, entre otras disposiciones, se estableció la atribución del Congreso de la Unión de legislar en materia de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Efectivamente, la base C del artículo 122 determina que la federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los estados y municipios conurbados en la zona metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones

regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión y que en dicha ley se establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano y la forma en que se tomarán sus determinaciones. A dicho consejo le corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

Estas disposiciones constitucionales aplican sólo a la zona metropolitana de la Ciudad de México, por lo que sigue pendiente reformar nuestra constitución para dotar de facultades a estados y municipios a coordinarse para una mejor gestión metropolitana que incida en el equilibrio armónico entre los procesos de urbanización, producción, población y sustentabilidad ambiental.

Las zonas metropolitanas se pueden concebir como una delimitación geográfica y social de ciudades, en las que personas interactúan sin distinción de límites y comparten de manera habitual actividades económicas, políticas, sociales, culturales, y territoriales. En esa delimitación territorial, se genera una gran interrelación de actividades de distinta índole, tales como flujos de inversión, dependencia laboral, de movilidad e incluso de prestación de servicios públicos de manera que resulta imposible tomar una decisión sobre una ciudad de la zona metropolitana sin considerar todo su entorno.

El concepto de zona metropolitana surge en Estados Unidos de América en la década de los años veinte y se ocupó para referirse a una “ciudad grande”. Naciones Unidas define zona metropolitana como: “la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa” (Unikel, 1978:118).

En México el Consejo Nacional de Población (Conapo), define como “zona metropolitana al conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica.

También se incluyen a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas de las zonas metropolitanas en cuestión. Adicionalmente, se define como zonas metropolitanas a todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así

como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.

La evolución de la delimitación de las zonas metropolitanas en México, pasó de 26 zonas metropolitanas identificadas de 1940 a 1980, a 59 en 2010, según el estudio de Consejo Nacional de Población (Conapo), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), las cuales concentran a 367 municipios, representando a 56.8 por ciento de la población, es decir, 63.8 millones de habitantes.

La realidad metropolitana en la que vive más de la mitad de los mexicanos, requiere mejorar la capacidad de respuesta de los tres ámbitos de gobierno, lo que implica incidir en diversos mecanismos, instrumentos y estrategias de planeación, coordinación y gestión, para enfrentar los múltiples retos que las aquejan y darle viabilidad de largo plazo a la calidad de vida de sus habitantes.

De tal forma que es fundamental avanzar hacia una distribución territorial de la población y sus actividades más equilibradas, bajo condiciones de equidad que reduzcan la pobreza, marginación y desigualdad social que existe en las ciudades, al tiempo de constituirse en espacios de ejercicio de los derechos humanos.

Una realidad a la que se enfrentan municipios que integran a las zonas metropolitanas, es la fragmentación de tipo político, territorial y de decisiones de injerencia jurisdiccional que envuelve a cada municipio, quienes además, generalmente tienen autoridades emanadas de distintas corrientes políticas con visiones, planes y proyectos divergentes que les impide avances sustanciales en sus procesos de planeación integral, obstaculizando con ello una verdadera asociación entre municipios y/o entre entidades federativas, generándoles problemas de tipo funcional, económico, social y político.

La Carta Magna considera a los municipios como una instancia administrativa, y los establece como base de la división territorial de los estados y de su organización política, y en la actualidad no les otorga el carácter de orden jurídico a los que se encuentran ubicados dentro de una zona metropolitana, quedando en una situación singular que ha permitido su control por los gobiernos estatales, que los limitan en su régimen, y en reiteradas ocasiones los acota para por motu proprio atender las problemáticas de administración y gobernabilidad de sus límites territoriales.

Si bien es cierto, es potestad de cada municipio atender sus propias necesidades de planeación, también es cierto que pueden conseguir ventajas comunes cuando los municipios se asocian entre sí a nivel metropolitano.

La falta de una adecuada legislación con relación a las facultades que tienen las distintas autoridades sobre los asuntos metropolitanos, así como los mecanismos y el manejo de los recursos federales destinados para el desarrollo de estas zonas, no permite detonar positivamente las ventajas sociales y económicas que

las metrópolis representan y por el contrario, robustecen el desorden y la falta de acuerdos entre las autoridades con respecto a su manejo.

A pesar de que se han realizado diversos esfuerzos por atender el tema metropolitano, como lo ha sido la creación del Fondo Metropolitano, con el que se trata de impulsar la competitividad económica y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, hasta el día de hoy, el manejo del tema y de los recursos que reciben las zonas metropolitanas, ha sido poco eficiente y poco transparente por algunas entidades federativas, debido a que los recursos en ocasiones se ejercen de manera tardía y cuando se ejercen, muchas veces no son para proyectos de impacto metropolitano, lo que convierte muchas veces a dichos montos en cajas chicas de gobiernos locales. A parte de que la participación de los alcaldes en la toma de decisiones y en el destino de los recursos, es limitada y en algunas ocasiones nula.

La legislación vigente resulta insuficiente para asegurar la planeación y la coordinación de índole metropolitana. Por lo tanto se carece de instituciones u órganos encargados con las atribuciones suficientes para ejercer la acción especializada que requiere el ordenamiento territorial y el fomento del desarrollo metropolitano sustentable.

El tema metropolitano es necesariamente concurrente, ya que conlleva una toma de decisiones entre autoridades con distinto nivel de representación política y programas de gobierno sobre asuntos, necesidades y problemas que trascienden el ámbito municipal y cuyas consecuencias pueden repercutir muchas veces en el desarrollo de la entidad federativa respectiva.

La insuficiencia del marco legal actual en esta materia, las diferencias en la normatividad urbana, las disposiciones administrativas contrapuestas y la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación entre estados y municipios constituyen serios obstáculos para la administración y gestión metropolitana. A pesar de que estados y municipios en colaboración con la federación han realizado distintos esfuerzos de coordinación intergubernamental a través de acuerdos, convenios, organismos y consejos, mismos, que en reiteradas ocasiones, se han caracterizado por su limitada capacidad de funcionamiento en el diseño de políticas y estratégicas de planeación urbana.

Es fundamental que se cristalice una reforma constitucional que permita subsanar omisiones jurídicas en este tema, principalmente cuando resultan tan significativas cada vez que se discuten y aprueban los presupuestos de egresos de cada año en materia metropolitana y para acciones relevantes en términos de derechos humanos de las personas, como en infraestructura y medio ambiente que implican mejorar el bienestar y calidad de vida de casi 64 millones de personas que viven en zonas metropolitanas.

Por ello, resulta impostergable mejorar los mecanismos de gestión y coordinación metropolitana entre los diversos ámbitos de gobierno, como son hasta la fecha los

Consejos de Desarrollo Metropolitano y para lo cual será necesario que el Congreso de la Unión cuente con facultades para regular el tema a través de una ley bloque de constitucionalidad o ley general. Lo anterior se explica en virtud de que cualquier determinación legislativa que eventualmente adopte el Congreso en la materia tendrá implicaciones importantes en la organización jurídico-política y sus relaciones de horizontalidad con otros municipios y verticales tanto con el gobierno estatal como el federal. Dicha complejidad jurídica solamente puede ser solventada con una ley de carácter general con características de vinculatoriedad en los tres órdenes de gobierno.

El contenido de esta propuesta puede subsumir las líneas de orientación del régimen metropolitano de la recientemente promulgada reforma de la Ciudad de México.

En este orden de ideas, la presente iniciativa busca reformar los artículos 73, 115 y 116 constitucionales a efecto de generar el desideratum más amplio a favor de consolidar los cauces por los cuales pueda transitar la modernización de la vida de nuestras ciudades y municipios.

En virtud de lo expuesto, se propone otorgar atribuciones al Congreso de la Unión para la emisión de una Ley General en materia de Gestión Metropolitana que establezca el marco de actuación, desarrolle los principios, defina los rubros, instancias, derechos y obligaciones de las partes en esta trascendente materia. Dicha legislación si bien tendrá relación con la señalada en la actual fracción XXIX-C, en materia de asentamientos humanos, esta iniciativa propone dejar dicho párrafo intocado a efecto de no trastocar el régimen que en la materia ya existe con un grado importante de madurez.

Los cambios que se proponen a los artículos 115 y 116 pretenden abrir las hipótesis recepcionales de la eventual legislación general que se vislumbra como ley general de gestión metropolitana.

Decreto

Único. Se crea un inciso b) en la fracción XXIX-C del artículo 73 , se reforma el inciso c de la fracción V y la fracción VI del artículo 115 y se adiciona la fracción X del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-B. ...

XXIX-C. Para expedir:

a) Las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución; y

b) La legislación general en materia de gestión metropolitana, que contemplará la regulación derivada de la continuidad demográfica de dos o más municipios ubicados en una o más entidades federativas a efecto de generar las condiciones necesarias para la ejecución de servicios públicos con base en principios de sustentabilidad, interoperabilidad, equidad, eficacia, eficiencia y corresponsabilidad, en las materias de protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; desarrollo urbano; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

Dicha legislación dispondrá los requisitos para la creación y funcionamiento de entidades de gestión metropolitana, así como sus facultades, finalidades, objetivos y mecanismos de financiamiento.

XXIX-D a XXX. ...

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. a IV. ...

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

a) y b) ...

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios. Los municipios que integren zonas metropolitanas participarán en la planeación del desarrollo regional e incluirán en dicha planeación las acciones de las entidades de orden metropolitana que correspondan;

d) a i) ...

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos,

en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a las disposiciones en la materia.

VII. a X. ...

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. a IX. ...

X. La federación, los estados y municipios conurbados en zonas metropolitanas, coadyuvarán para que las entidades de gestión metropolitana correspondientes cumplan con sus funciones, en términos de la legislación en la materia

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión emitirá la legislación general a que se refiere el presente decreto dentro de los 365 días de la entrada en vigor de este decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2016.

Diputado Carlos Alberto de la Fuente Flores (rúbrica)

Que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Guadalupe Acosta Naranjo, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

En el contexto del paulatino deterioro del sistema educativo nacional y frente a las demandas de diversos sectores de la sociedad y de los propios maestros de impulsar iniciativas para mejorar sus condiciones, el Constituyente Permanente acordó en la legislatura anterior reformas a nuestra Ley Fundamental para mejorar la calidad de la educación, establecer mecanismos de evaluación permanente y abrir mejores oportunidades de desarrollo profesional y académico para los docentes, basados en su desempeño.

La reforma constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013. Con la reforma, se creó el Servicio Profesional Docente, estableciendo que el ingreso y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan.

Se determinó que la ley reglamentaria fijara los términos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio, y que serían nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Se constituyó así mismo, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), como organismo público autónomo, dotándolo de personalidad jurídica y patrimonio propio, con la atribución de evaluar el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

El Instituto deberá diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema educativo en su conjunto, así como expedir los lineamientos a los que deben sujetarse las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden. También deberá generar y difundir información, así como emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad.

Se determinó en la Carta Magna que el Instituto deberá regir sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

De la misma manera, se incluyó dentro de las facultades del Congreso de la Unión, la de expedir las normas para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad.

La legislación secundaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de septiembre de 2013 desarrolló la reforma constitucional descrita, buscando armonizar la Ley General de Educación con la evaluación educativa y el servicio docente y expidió dos leyes adicionales, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Una educación de calidad no se puede alcanzar sin compromisos del estado y sin una política educativa acorde con la reforma constitucional y legal que se aprobó. Por eso, se establecieron en la Ley General de Educación medidas como defensa de la escuela pública gratuita, prohibiendo el pago de cuotas para condicionar la inscripción, el acceso a la escuela, la aplicación de exámenes o la entrega de documentos; autonomía de gestión de las escuelas; escuelas de tiempo completo; prohibición de alimentos que no favorezcan la salud de los educandos; revisión del modelo educativo y el compromiso del gobierno federal a destinar recursos crecientes para el rescate de la educación normal y para programas que mejoren la equidad.

La reforma facultó a la Secretaría de Educación Pública (SEP) para emitir, en las escuelas de educación básica, lineamientos generales a fin de formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como finalidad mejorar la infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación entre los alumnos, maestros y padres de familia bajo el liderazgo del director.

Para desarrollar la reforma constitucional, se determinó que el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica deberá sujetarse a los lineamientos, medidas, programas y demás disposiciones generales que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicios Profesional Docente.

Además, se fortalecieron las atribuciones exclusivas de la SEP en materia de actualización y revisión de planes de estudio para la educación básica, media superior y formación de docentes; planeación y evaluación educativa; lineamientos que deberán sujetarse el expendio y distribución de los alimentos y bebidas preparados y procesados dentro de las escuelas, en cuya elaboración se cumplirán los criterios nutrimentales que para tal efecto determine la Secretaría de Salud. Se estableció la corresponsabilidad de la SEP y las autoridades educativas locales para garantizar la operatividad del Servicio Profesional Docente y se indicó que el INEE y las autoridades educativas evaluarán los resultados de calidad educativa de los programas.

En el caso de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, se crea un ordenamiento jurídico para regular el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y al INEE. Se prevé como finalidad del Sistema, garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

Se estableció que la evaluación educativa será sistemática, integral, obligatoria y periódica y considerará los contextos demográfico, social y económico de los agentes del SEN, así como los recursos o insumos humanos, materiales y financieros destinados a éste; que la evaluación no será punitiva y que el INEE contribuiría a la evaluación de los procesos de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los docentes y que las directrices que resulten de la evaluación educativa serán obligatorias para las autoridades y orientarán las políticas educativas y la asignación del gasto público.

La ley enuncia que toda información relacionada con el Sistema será de interés social y de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones en materia de información pública, transparencia y protección de datos personales, para ello el Instituto garantizará el acceso a la información que tenga en posesión.

Se faculta al Instituto para emitir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federales y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan, además de prever las causales de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de sus obligaciones.

Con objeto de facilitar la participación activa y equilibrada de los actores del proceso educativo, de los sectores social, público y privado, se creará el Consejo Consultivo con la finalidad de conocer, opinar y dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones que realice el Instituto, las directrices que de ellas deriven así como las acciones de difusión.

Finalmente, la Ley General de Servicio Profesional Docente establece criterios, términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio, con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores.

En esta ley, se mandató establecer un sistema de formación, actualización y desarrollo profesional de los maestros, con cursos gratuitos, pertinentes y congruentes para su desempeño en el aula; otorgar incentivos al docente en escuelas que atiendan estudiantes que provengan de hogares pobres o en zonas alejadas de centros urbanos y un compromiso explícito para revisar y reestructurar el sistema de normales públicas, destinando recursos para ello.

De acuerdo a lo aprobado, el ingreso al servicio será a través de concursos de oposición; quienes resulten seleccionados obtendrán un nombramiento que será definitivo, de base y por tiempo indeterminado a los seis meses, si no hay nota desfavorable en el expediente del trabajador.

Los docentes de nuevo ingreso estarán sujetos a un período de inducción de dos años con acompañamiento de un tutor designado por la autoridad educativa; ésta evaluará el desempeño del docente al término del ciclo escolar, brindando apoyos y programas pertinentes para apoyarlo en su práctica. En caso de no atender

dichos apoyos y programas o mostrar un nivel insuficiente en la práctica docente, se darán por terminados los efectos del nombramiento.

Quienes pasen el período de inducción serán evaluados cada cuatro años, cuando menos. Si en la evaluación se identifica la insuficiencia en el nivel de desempeño, se ofrecerán programas de regularización. Antes del inicio del ciclo escolar se dará otra oportunidad; de persistir la insuficiencia, con nuevos programas de regularización se dará una última oportunidad al siguiente ciclo escolar. En caso de que se incumpla con la regularización o no alcance resultados suficientes en la tercera evaluación, se darán por terminados los efectos del nombramiento.

Este mismo proceso se aplicará a los docentes, directivos y supervisores en servicio, con nombramiento definitivo previo a la entrada en vigor de la ley, pero en caso de incumplimiento de regularización o insuficiencia en la evaluación a la tercera oportunidad no se darán por terminados los efectos del nombramiento, sino que el trabajador será readscrito a otras tareas o podrá incorporarse a programas de retiro.

En los artículos transitorios, se dispone que quienes estén en servicio sin tal nombramiento serán sujetos también a evaluación de desempeño. Si obtienen resultados suficientes tendrán nombramiento definitivo y quedarán incorporados al Servicio Profesional Docente; en caso de no someterse a la evaluación, incumplir con programas de regularización u obtener resultados insuficientes en la tercera oportunidad, serán separados del servicio público.

Quienes aspiren a una promoción a cargos de dirección o supervisión o a promociones dentro de la misma función, lo conseguirán a través de concursos de oposición. Las promociones están sujetas a evaluación de desempeño.

También terminarán los efectos del nombramiento en caso de incumplir con obligaciones del servicio, como participar en los procesos de evaluación; cumplir con el periodo de inducción; prestar servicios docentes; presentar documentación fidedigna dentro de los procesos a que se refiere la ley y atender programas de regularización, formación continua, capacitación y actualización.

Si algún trabajador cae en alguna de estas condiciones, se le hará saber con diez días hábiles de anticipación. En caso de inconformidad, el afectado puede optar por un recurso administrativo de revisión previsto en la ley o acudir a la autoridad jurisdiccional que corresponda.

Los ingresos, promociones o reconocimientos que no sean hechos conforme a la ley serán nulos.

La ley estableció un compromiso de la autoridad educativa para revisar y reestructurar el sistema de normales públicas, destinando recursos para ello.

Argumentación

La participación del Grupo Parlamentario del PRD en la discusión y aprobación de la reforma constitucional y de la legislación secundaria, se dio sobre la base de fortalecer la escuela pública, laica y gratuita; así como el respeto a los derechos de los trabajadores del magisterio.

La educación pública –gratuita, laica y de calidad– es una reivindicación histórica del pueblo mexicano. Sin ella, solamente las personas de mayores ingresos podrían beneficiarse. El PRD la ha defendido y promovido siempre como un mecanismo fundamental de progreso y de beneficio social. La educación pública iguala las oportunidades y por tanto reiteramos su defensa e impulso.

La educación pública de calidad no se puede alcanzar sin compromisos del Estado para mejorar la infraestructura escolar, fortalecer la formación y actualización de los docentes y mejorar sus condiciones laborales. La evaluación debe localizar problemas y deficiencias en el sistema en su conjunto para poder implementar políticas que mejoren el proceso enseñanza aprendizaje y las condiciones bajo las cuales se desempeñan las escuelas.

El Congreso entendió que una educación pública de calidad no se alcanza culpando a los docentes del creciente deterioro educativo. Los docentes no pueden ser culpables de las deficiencias educativas que se han gestado por la relación de complicidad entre el poder público y ciertas camarillas, que ha generado vicios y corrupción e impactado negativamente los resultados del presupuesto público que se ha invertido en el sector. Los maestros tampoco pueden ser responsables por la existencia de una burocracia que ha sido inoperante para instrumentar una educación pública con las aspiraciones contenidas en el artículo 3o. constitucional.

A las y los profesores hay que revalorarlos en su justa dimensión, a partir de las condiciones del entorno en que vienen desempeñando su trabajo. Lo que los maestros necesitan es que funcione adecuadamente el Sistema Educativo Nacional, que las escuelas cuenten con servicios básicos, la infraestructura y los materiales pertinentes y que de manera sistemática tengan los apoyos y las oportunidades para actualizarse, de tal forma que puedan cumplir mejor con la tarea que les corresponde desempeñar.

A casi dos años de la entrada en vigor de estas reformas legales, la SEP no ha realizado acciones para enfrentar los problemas de insuficiencia en la formación y actualización docente y se ha mantenido pasiva ante los grandes rezagos de nuestro sistema educativo.

La aplicación de la reforma se ha reducida a una visión punitiva de la evaluación, que por sí misma no mejora la educación ni abre oportunidades para el desarrollo profesional del magisterio basadas en su desempeño.

Se están destinando más recursos para la evaluación que para la formación y actualización docente, e incluso un despliegue policial de 6 mil elementos para “cuidar” a 4 mil maestros que se iban a evaluar en Guerrero en diciembre pasado o de 10 mil policías para “resguardar” a menos de 3 mil maestros que se presentaron al proceso, en diciembre.

El reciente anuncio de que resultado de la evaluación se va a “castigar” a 3 mil 360 docentes por no haber acudido a los procesos de evaluación de 2015 y que se va a “premiar” con un aumento extraordinario de hasta 35 por ciento de incremento salarial a quienes obtuvieron resultados sobresalientes.

Queda clara la perversidad que tiene el sistema reducido a premios y castigos, no a un sistema de formación, de mejoramiento de las condiciones en que se ejerce la docencia. Debe abandonarse esta visión punitiva de la evaluación, si queremos alcanzar una educación con calidad y equidad. Generar más conflictos no resolverá las urgentes carencias que el sistema enfrenta.

Por esa razón, se propone eliminar de nuestra Carta Magna cualquier relación que tenga la evaluación con la permanencia en el empleo del trabajador de la educación.

Agregar como una causa más de despido el no presentarse a una evaluación es una sobrerregulación innecesaria dado que tal situación ya se encuentra establecida en otras regulaciones laborales, por lo que se suscita una contradicción en la ley. El apartado B del artículo 123 prevé la “inamovilidad” de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y no aplica para otros servidores públicos un sistema de evaluación que tenga como consecuencia el cese de labores sin responsabilidad para la entidad o dependencia a la cual sirven. Por ejemplo, un médico, una enfermera, un trabajador ambiental, un proyectista, no están sujetos a las mismas presiones a las que se ha puesto al trabajadores de la educación, ni como consecuencia de no ser “idóneo” para el puesto de trabajo en que se desenvuelve, se le cesa sin más.

Existen ya disposiciones en la Ley Federal del Trabajo, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B y en las Condiciones Generales de Trabajo, así como en Reglamentos Interiores de Trabajo, para cesar el personal por causa justificada, por lo que es improcedente mantener vigente una disposición de esta naturaleza en un dispositivo constitucional, cuyo objeto no es la regulación de las relaciones laborales, reconocidas en el artículo 123 y en Convenios Internacionales reconocidos por nuestro país.

En suma, la presente iniciativa pretende retomar el camino para una educación de calidad, equitativa y que cuente con la colaboración de los docentes, sin cuyo concurso y confianza en las instituciones hace insostenible un proceso de reforma educativa que tanta falta hace a nuestro país.

Es necesaria una revisión amplia del proceso de formación docente, que durante décadas resultó abandonado, para que las escuelas normales públicas, generen los maestros que el país requiere. No puede existir una educación de mejor nivel si las normales siguen en el atraso formativo, sin mejorar su plan de estudios y en medio de carencias.

El rescate del sector educativo requiere entrar al fondo de los temas académicos, de contenidos y formas de enseñanza, de formación y actualización docente y encarar los problemas de deterioro y abandono en materia de infraestructura que afectan a las escuelas públicas del país.

Mejorar la educación no está a debate. Cómo mejorarla, con qué énfasis, ritmos y métodos, puede concitar diferencias, pero éstas siempre serán de forma y no de fondo.

En el PRD asumimos que la educación es el camino correcto para fomentar el desarrollo individual y colectivo de nuestra sociedad, y que representa la mejor vía para lograr la movilidad social y acabar con el principal problema de México, que es la desigualdad. Estamos a favor de mejorar la educación; de crear nuevas y mejores escuelas, de dar mantenimiento, actualizar y equipar las existentes; de fortalecer la formación docente y otorgar certidumbre y las mejores condiciones de trabajo para los maestros.

El rescate del sector educativo requiere entrar al fondo de los temas académicos, de contenidos y formas de enseñanza, de formación y actualización docente y encarar los problemas de deterioro y abandono en materia de infraestructura que afectan a las escuelas públicas del país.

Fundamento legal

El suscrito, diputado Guadalupe Acosta Naranjo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta Asamblea la siguiente Iniciativa con proyecto de

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

Único. Se reforma la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o

...

...

I y II. ...

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción y el reconocimiento en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;

IV. a IX. ...

...

...

...

...

...

...

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 adecuará la legislación secundaria acorde con lo dispuesto en el presente Decreto, dentro de los 90 días posteriores a la entrada en vigor del presente mismo.

Tercero . Los resultados de la evaluación de desempeño llevada a cabo en 2015 no tendrán efecto sobre la permanencia de los trabajadores de la educación convocados a los mismos.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2016.

Diputado Guadalupe Acosta Naranjo (rúbrica)

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de las Leyes Federal del Trabajo, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Seguro Social, General de Salud, Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, a cargo de la diputada María Hadad Castillo, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, María Hadad Castillo, diputada de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que me confiere lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6o., fracción I; 77, numeral primero, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente: iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos ordenamientos secundarios en materia de licencias de maternidad y paternidad así como de lactancia materna, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La alimentación es uno de los más importantes derechos fundamentales del ser humano, éste se encuentra consagrado en el artículo 4o. constitucional y establece que la alimentación debe ser nutritiva, suficiente y de calidad y que el estado tendrá la obligación de garantizársela a las personas.

Este derecho reviste gran importancia porque la alimentación es el proceso natural que efectúan todas las personas para mantenerse con vida y gozar de una buena salud y se concibe desde el momento que una persona adquiere vida y hasta que deja de disfrutar de ella.

En este sentido, la lactancia materna es una herramienta clave para brindar por primera vez alimentación a un ser humano, la ingesta de leche de la madre permite que los recién nacidos comiencen a tener una vida y desarrollo sano y a lo largo de su crecimiento adquieran menos enfermedades, en definitiva con la actividad natural del amamantamiento se combate directamente la mortalidad infantil y se impulsa el desarrollo de las niñas y niños, especialmente en aquéllos menores de un año.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda alimentar a los recién nacidos exclusivamente con leche materna durante los primeros 6 meses de vida y luego combinarla con alimentos complementarios hasta los 2 años, obteniendo con ello diversos beneficios como proteger a los lactantes de ciertas enfermedades, como diarreas, infecciones respiratorias, neumonía, infecciones en

los oídos y en las vías urinarias; contribuyendo además a espaciar los nacimientos.

Sin embargo, a pesar de esta recomendación, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, por sus siglas en inglés (UNICEF), menciona que en México el promedio de lactancia materna exclusiva durante los primeros 6 meses de vida es de sólo 14.4 por ciento, el más bajo en Latinoamérica, junto con República Dominicana.

La lactancia materna es una de las medidas más eficaces para prevenir la morbilidad y la mortalidad infantil, asimismo es una medida preventiva contra el sobrepeso y la obesidad, y la mejora del desarrollo cognoscitivo de los infantes pero no solamente trae beneficios al desarrollo de los recién nacidos, sino también a la salud de las madres, es así que la Organización Mundial de la Salud (OMS) advierte que las mujeres que no amamantan corren un riesgo 4 por ciento mayor de padecer cáncer de mama y 27 por ciento mayor de padecer cáncer ovárico, y están expuestas a un riesgo mayor de padecer de anemia por deficiencia de hierro, y de fracturas de cadera, hipertensión, accidentes cerebro vasculares y algunas enfermedades cardiovasculares.

A partir de la recomendación de la Organización Mundial de la Salud, el Estado mexicano establece en su marco normativo diversas reformas a diferentes ordenamientos en materia de lactancia materna, es así que mediante decreto publicado el 2 de abril de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, se emitieron diversas disposiciones a las leyes mexicanas para establecer que las mujeres tendrán acceso a la capacitación y fomento para la lactancia materna, amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de edad.

Además las mujeres durante el periodo de lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a sus hijos o para efectuar la extracción manual de leche, en lugar adecuado e higiénico que designe la institución o dependencia.

Sin embargo, a pesar de la buena voluntad de los legisladores al establecer las reformas citadas con antelación, no ha sido suficiente para incrementar los índices positivos que visibilicen un aumento en el número de mujeres que amamantan a sus hijos durante seis meses tal y como lo recomienda la Organización Mundial de la Salud.

En este tenor, es importante que se favorezca a las mujeres brindándoles la posibilidad de que decidan atender la recomendación de la OMS, a través garantías establecidas en las leyes que les permitan tanto a ellas como a sus hijos e hijas a ejercer y disfrutar de su derecho a la lactancia materna, es por ello que, como legisladora, tengo la firme convicción de la necesidad de ampliar el periodo de licencia de maternidad por 7 meses; es decir, que la mujer pueda disfrutar de

cuatro semanas antes del parto y posteriormente a ello, cuando el bebé haya nacido se le otorgue un descanso forzoso de veinticuatro semanas (6 meses) para que puedan amamantar a libre demanda a sus recién nacidos; lo anterior, sin duda alguna permitirá que se logre cumplir y atender con la recomendación de la Organización Mundial de la Salud de incentivar a las mujeres para que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida del infante.

Por otra parte, es necesario fomentar una firme cultura en las mujeres para que ejerzan libremente el derecho de amamantar a sus hijos y a la par se empiece a crear conciencia en las autoridades que ocupan espacios en los sectores públicos y privados en aras de que este derecho sea ejercido por las madres en la comodidad de sus hogares y apegándose a la libre demanda de la ingesta de leche materna cuando lo solicite el recién nacido.

Para tal fin, se requiere que las leyes garanticen que las mujeres trabajadoras sean protegidas otorgándoles el derecho de Licencia Materna y protegiéndoles su derecho a la lactancia materna, por ello, se propone que se establezca que deban disfrutar de un periodo obligatorio de veinticuatro semanas (seis meses) después del parto para que ejerzan y gocen del derecho natural que tienen de amamantar a sus bebés, asimismo cabe destacar que este periodo deberá ampliarse en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo.

Asimismo, aparejado con las reformas que me permito proponer considero que es sumamente importante sumar esfuerzos para que la cultura de la lactancia materna sea una realidad en nuestro país, por ello, las autoridades competentes deben establecer y ejecutar políticas públicas que permitan el fomento y capacitación incentivando para que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo periodo de vida de los infantes, con lo que tengo la firme seguridad que se logrará crear en las mujeres una conciencia sobre los beneficios que trae amamantar a los lactantes durante las primeras horas y los primeros días de vida debido a que impacta favorablemente en su desarrollo y en la salud de ellas mismas.

Por otra parte esta iniciativa también garantiza a los hombres disfrutar de su licencia de paternidad, la cual será de seis semanas obligatorias posteriores al parto, lo que se traducirá en que éstos se involucren más en los cuidados de los hijos en apoyo y solidaridad con las mujeres y con ello exista una plena corresponsabilidad entre padre y madre en igualdad de condiciones frente a las tareas que se requieran en el hogar, el cuidado y disfrute de las hijas e hijos.

Es por todo lo argumentado con anterioridad que una servidora propone la presente iniciativa modificando e impactando diversos ordenamientos normativos a fin de adicionar en su contenido que en materia de salud las mujeres deberán contar con un periodo obligatorio de descanso después del parto de veinticuatro semanas (seis meses) para que puedan disfrutar del derecho a la lactancia

materna a su favor y al de sus hijos e hijas, atendiendo la recomendación de la Organización Mundial de la Salud.

Con base en lo anterior, someto a la consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 123 en su apartado A), fracción V y en su apartado B), fracción XI, inciso C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforma la denominación del título quinto para denominarse Protección en la maternidad, los artículos 164, 165, 166, 167, 168, 169 y 170, se adicionan el capítulo único denominado Licencia de maternidad y paternidad y los artículos 170 Bis, 170 Ter, 170 Quáter y 170 Quinqués, se deroga la fracción XVII Bis del artículo 132 todos de la Ley Federal del Trabajo; se reforman las fracciones I, II, III y IV y se adiciona la fracción V del artículo 39 todos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; se reforma el artículo 85, la sección segunda para denominarse De las prestaciones en especie y la licencia de maternidad, contenida en el capítulo IV denominado Del seguro de enfermedades y maternidad; las fracciones I, II, III y IV y se adiciona la fracción V del artículo 94 todos de la Ley del Seguro Social; se reforman las fracciones I, I Bis, II, III, IV, V y se adicionan las fracciones VI y VII todas del artículo 61 de la Ley General de Salud; se reforma el artículo 28 y se adiciona el inciso F) a la fracción VIII del artículo 43 todos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; se reforma el artículo 11 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y por último se reforman los artículos 149, 150, 152 y se adicionan los artículos 152 Bis, 152 Ter y 152 Quáter todos del capítulo sexto de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

Artículo Primero. Se reforma el artículo 123 en su apartado A), fracción V y en su apartado B), fracción XI, inciso C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

...

A...

I. a la 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 cuatro semanas de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otras veinticuatro semanas después del mismo , ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Los periodos de descanso referidos, se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del embarazo o del parto, según el certificado médico correspondiente; debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Para el caso del padre, contará obligatoriamente con el periodo de descanso de seis semanas inmediatamente posteriores al parto, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

En caso de fallecimiento de la madre, el padre podrá hacer uso de la totalidad o, en su caso, del periodo de descanso que reste contabilizado a partir de la fecha del parto, incluyendo el goce de las prestaciones sociales que se hayan autorizado con anterioridad a la madre.

Si se tratara del fallecimiento de la hija o el hijo, el periodo de descanso constará de seis semanas obligatorias tanto para la madre como para el padre.

En caso de adopción de un infante la madre tendrá derecho a disfrutar de un descanso de dieciséis semanas y el padre de un descanso de cuatro semanas, con goce de sueldo posteriores al día en que lo reciban.

En el supuesto de que la hija o el hijo o, en su caso, que el infante adoptado, hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el periodo de descanso para la madre será de veinte semanas y para el padre de ocho semanas posteriores al parto o, en su caso, al recibimiento del infante, previa presentación del certificado médico correspondiente, este periodo podrá ampliarse por el tiempo necesario.

En el periodo de lactancia las mujeres deberán disfrutar obligatoriamente de veinticuatro semanas de descanso para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de apoyo de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

De la VI a la XXXI...

B...

I. a la X. ...

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) a la 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 cuatro semanas de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otras veinticuatro semanas después del mismo, ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Los periodos de descanso referidos, se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del embarazo o del parto, según el certificado médico correspondiente; debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Para el caso del padre, contará obligatoriamente con el periodo de descanso de seis semanas inmediatamente posteriores al parto, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

En caso de fallecimiento de la madre, el padre podrá hacer uso de la totalidad, o en su caso, del periodo de descanso que reste contabilizado a partir de la fecha del parto, incluyendo el goce de las prestaciones sociales que se hayan autorizado con anterioridad a la madre.

Si se tratara del fallecimiento de la hija o el hijo, el periodo de descanso constará de seis semanas obligatorias tanto para la madre como para el padre.

En caso de adopción de un infante la madre tendrá derecho a disfrutar de un descanso de dieciséis semanas y el padre de un descanso de cuatro semanas, con goce de sueldo posteriores al día en que lo reciban.

En el supuesto de que la hija o el hijo o, en su caso, que el infante adoptado, hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el periodo de descanso para la madre será de veinte semanas y para el padre de ocho semanas posteriores al parto o, en su caso, al recibimiento del infante, previa presentación del certificado médico correspondiente, este periodo podrá ampliarse por el tiempo necesario.

En el periodo de lactancia las mujeres deberán disfrutar obligatoriamente de veinticuatro semanas de descanso para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de apoyo de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) a la f)...

XII a la XIV...

Artículo Segundo. Se reforma la denominación del título quinto para denominarse Protección en la maternidad, los artículos 164, 165, 166, 167, 168, 169 y 170, se adicionan el capítulo único denominado Licencia de maternidad y paternidad, y los artículos 170 Bis, 170 Ter, 170 Quáter y 170 Quinqués, se reforma la fracción XVII y se deroga la fracción XVII Bis, ambas del artículo 132, todos de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 132. ...

XXVII. Proporcionar a las mujeres embarazadas la protección que establezcan los reglamentos; y

XXVII Bis. Se deroga

XXVIII. ...

Título	Quinto
Protección en la maternidad	

Artículo 164. Las modalidades que se consignan en este capítulo tienen como propósito fundamental, la protección de la maternidad.

Artículo 165. Las mujeres disfrutarán de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones que los hombres.

Artículo 166. Las mujeres durante el periodo del embarazo, no realizarán trabajos que exijan esfuerzos considerables y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación, tales como levantar, tirar o empujar grandes pesos, que produzcan trepidación, estar de pie durante largo tiempo o que actúen o puedan alterar su estado psíquico y nervioso.

Artículo 167. Cuando se ponga en peligro la salud de la mujer, o la del producto, ya sea durante el estado de gestación o el de lactancia y sin que sufra perjuicio en su salario, prestaciones y derechos, no se podrá utilizar su trabajo en labores insalubres o peligrosas, trabajo nocturno industrial, en establecimientos comerciales o de servicio después de las diez de la noche, así como en horas extraordinarias.

Artículo 168. Para los efectos de este título, son labores peligrosas o insalubres las que, por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, químicas y biológicas del medio en que se presta, o por la composición de la materia prima que se utilice, son capaces de actuar sobre la vida y la salud física y mental de la mujer en estado de gestación, o del producto.

Los reglamentos que se expidan determinarán los trabajos que quedan comprendidos en la definición anterior.

Artículo 169. En caso de que las autoridades competentes emitan una declaratoria de contingencia sanitaria, conforme a las disposiciones aplicables, no podrá utilizarse el trabajo de mujeres en periodos de gestación o de lactancia. Las trabajadoras que se encuentren en este supuesto, no sufrirán perjuicio en su salario, prestaciones y derechos.

Cuando con motivo de la declaratoria de contingencia sanitaria se ordene la suspensión general de labores, a las mujeres en periodos de gestación o de lactancia les será aplicable lo dispuesto por el artículo 429, fracción IV de esta ley.

Capítulo

Único

Licencia de maternidad y paternidad

Artículo 170. La madre y el padre ambos en su calidad de trabajador podrán gozar de la licencia de maternidad y/o paternidad según sea el caso, de acuerdo a los lineamientos previstos en el presente capítulo.

La madre trabajadora disfrutará forzosamente de un descanso de cuatro semanas antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otras veinticuatro semanas después del mismo, ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Los periodos de descanso referidos, se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del embarazo o del parto, según el certificado médico correspondiente; debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Para el caso del padre, contará obligatoriamente con el periodo de descanso de seis semanas inmediatamente posteriores al parto, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

En caso de fallecimiento de la madre, el padre podrá hacer uso de la totalidad o, en su caso, del periodo de descanso que reste contabilizado a partir de la fecha del parto, incluyendo el goce de las prestaciones sociales que se hayan autorizado con anterioridad a la madre.

Si se tratara del fallecimiento de la hija o el hijo, el periodo de descanso constará de seis semanas obligatorias tanto para la madre como para el padre.

Artículo 170 Bis. En caso de adopción de un infante la madre tendrá derecho a disfrutar de un descanso de dieciséis semanas y el padre de un descanso de cuatro semanas, con goce de sueldo posteriores al día en que lo reciban.

Artículo 170 Ter. En el supuesto de que la hija o el hijo o, en su caso, que el infante adoptado, hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el periodo de descanso para la madre será de veinte semanas y para el padre de ocho semanas posteriores al parto o, en su caso, al recibimiento del infante, previa presentación del certificado médico correspondiente, este periodo podrá ampliarse por el tiempo necesario.

Artículo 170 Quáter. Tanto la mujer como el hombre en su calidad de trabajadores tendrán pleno derecho de regresar al puesto que desempeñaban, siempre y cuando no haya transcurrido más de un año de la fecha del parto.

Asimismo, tendrán derecho a que se compute en su antigüedad los periodos que comprenden la licencia de maternidad y/o paternidad según sea el caso.

Artículo 170 Quinqués. En el periodo de lactancia las mujeres deberán disfrutar obligatoriamente de veinticuatro semanas de descanso para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de apoyo de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

Artículo Tercero: Se reforman las fracciones I, II, III y IV y se adiciona la fracción V del artículo 39 todos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para quedar como sigue:

Capítulo

II

Seguro de la salud

Sección IV

Atención Médica Curativa, de Maternidad y de Rehabilitación Física y Mental

Artículo 35. ...

I. a la VII. ...

Artículo 36. ...

Artículo 37. ...

I. a la IV. ...

Artículo 38. ...

Artículo 39. ...

I. Asistencia obstétrica necesaria a partir del día en que el instituto certifique el estado de embarazo, dicha certificación señalará la fecha probable del parto.

II. Al goce forzoso de cuatro semanas de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otras veinticuatro semanas después del mismo, ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Los periodos de descanso contemplados en la fracción anterior, se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del embarazo o del parto, según el certificado médico correspondiente; debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

III. A la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida y ayuda para la lactancia cuando, según dictamen médico, exista incapacidad física o laboral para amamantar al hijo. Esta ayuda será proporcionada en especie, hasta por un lapso de seis meses con posterioridad al nacimiento, y se entregará a la madre o, a falta de esta, a la persona encargada de alimentarlo.

IV. En el periodo de lactancia a disfrutar obligatoriamente de veinticuatro semanas de descanso para amamantar a sus hijos. Además de asistencia médica, de apoyo de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

V. Con cargo al seguro de salud, una canastilla de maternidad, al nacer el hijo, cuyo costo será señalado periódicamente por el instituto, mediante acuerdo de la junta directiva.

Artículo Cuarto. Se reforma el artículo 85, la sección segunda para denominarse De las prestaciones en especie y la licencia de maternidad, contenida en el capítulo IV denominado Del seguro de enfermedades y maternidad, las fracciones I, II, III y IV y se adiciona la fracción V del artículo 94 todos de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

Artículo 85. Para los efectos de este seguro se tendrá como fecha de iniciación de la enfermedad, aquélla en que el instituto certifique el padecimiento.

El disfrute de las prestaciones de maternidad se iniciará a partir del día en que el instituto certifique el estado de embarazo. La certificación señalará la fecha probable del parto, la que servirá de base para el cómputo del periodo que comprende la licencia de maternidad prevista en la fracción II del artículo 94 del presente ordenamiento.

Sección

Segunda

De las prestaciones en especie y la licencia de maternidad

Artículo 94. ...

I. Asistencia obstétrica necesaria a partir del día en que el instituto certifique el estado de embarazo, dicha certificación señalará la fecha probable del parto;

II. Al goce forzoso de cuatro semanas de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otras veinticuatro semanas después del mismo, ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Los periodos de descanso contemplados en la fracción anterior, se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del embarazo o del parto, según el certificado médico correspondiente; debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

III. Ayuda en especie por seis meses para lactancia y capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida;

IV. Durante el periodo de lactancia deberán disfrutar obligatoriamente de veinticuatro semanas de descanso para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica, de apoyo de medicinas y del servicio de guarderías infantiles.

V. Una canastilla al nacer el hijo, cuyo importe será señalado por el consejo técnico.

Artículo Quinto. Se reforman las fracciones I, I Bis, II, III, IV, V y se adicionan las fracciones VI y VII todas del artículo 61 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Capítulo

V

Atención Materno-Infantil

Artículo 61. El objeto del presente capítulo es la protección materno-infantil y la promoción de la salud materna, que abarca el periodo que va del embarazo, parto, post-parto y puerperio, en razón de la condición de vulnerabilidad en que se encuentra la mujer y el producto.

La atención materno-infantil tiene carácter prioritario y comprende, entre otras, las siguientes acciones:

I. La atención integral de la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio, incluyendo la atención psicológica que requiera; así como asistencia obstétrica necesaria a partir del día en que el instituto de salud al que pertenezca, certifique el estado de embarazo, dicha certificación señalará la fecha probable del parto;

II. La atención de la transmisión del VIH/Sida y otras infecciones de transmisión sexual, en mujeres embarazadas a fin de evitar la transmisión perinatal;

III. La observancia de las licencias de maternidad y paternidad, consagradas en la fracción V del apartado A y en el inciso c) de la fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a lo relativo a los artículos 170, 170 Bis, 170 Ter, 170 Quáter y 170 Quinqués de la Ley Federal del Trabajo;

IV. La atención del niño y la vigilancia de su crecimiento, desarrollo integral, incluyendo la promoción de la vacunación oportuna, atención prenatal, así como la prevención y detección de las condiciones y enfermedades hereditarias y congénitas y, en su caso, atención, que incluya la aplicación de la prueba del tamiz ampliado, y su salud visual;

V. La revisión de retina y tamiz auditivo al prematuro;

VI. La aplicación del tamiz oftalmológico neonatal, a la cuarta semana del nacimiento, para la detección temprana de malformaciones que puedan causar ceguera, y su tratamiento, en todos sus grados, y

VII. La atención del niño y su vigilancia durante el crecimiento y desarrollo, y promoción de la integración y del bienestar familiar.

Artículo Sexto. Se reforma el artículo 28 y se adiciona el inciso F) a la fracción VIII del artículo 43 todos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 28. Las mujeres gozarán forzosamente de un descanso de cuatro semanas antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otras veinticuatro semanas después del mismo, ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Los periodos de descanso referidos, se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del embarazo o del parto, según el certificado médico correspondiente; debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Para el caso del padre, contará obligatoriamente con el periodo de descanso de seis semanas inmediatamente posteriores al parto, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Asimismo para garantizar las licencias de maternidad y paternidad, se deberá observar lo previsto en el inciso c) de la fracción XI del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a lo relativo a los artículos 170, 170 Bis, 170 Ter, 170 Quáter y 170 Quinqués de la Ley Federal del Trabajo.

En el periodo de lactancia las mujeres deberán disfrutar obligatoriamente de veinticuatro semanas de descanso para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de apoyo de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

Artículo 43. Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1o. de esta ley:

I. a la VII. ...

VIII. Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las condiciones generales de trabajo, en los siguientes casos:

a) a la e)

f) Licencia de maternidad y/o paternidad según sea el caso, de acuerdo a lo previsto en el inciso c) de la fracción XI del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a lo relativo a los artículos 170, 170 Bis, 170 Ter, 170 Quáter y 170 Quinqués de la Ley Federal del Trabajo.

IX. a la X.

Artículo Séptimo. Se reforma el artículo 11 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

Artículo 11 . Constituye violencia laboral: la negativa ilegal a contratar a la víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; la descalificación del trabajo realizado, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, la explotación, el impedimento a las mujeres de llevar a cabo el periodo de lactancia previsto en la ley, la inobservancia de los periodos de licencia de maternidad y paternidad consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley Federal del Trabajo y todo tipo de discriminación por condición de género.

Artículo Octavo. Se reforman los artículos 149, 150, 152 y se adicionan los artículos 152 Bis, 152 Ter y 152 Quáter todos del capítulo sexto de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, para quedar como sigue:

Capítulo
Servicio Médico Integral

Sexto

Artículo 149. El servicio materno infantil se otorgará a los sujetos siguientes:

I. Personal militar femenino;

II. Esposa del militar;

III. Concubina del militar, e

IV. Hijas menores de edad, dependientes económicas del militar, que no hayan contraído matrimonio o establecido una relación de concubinato.

El servicio materno infantil comprende: consulta y asistencia obstétrica necesaria a partir del día en que el instituto certifique el estado de embarazo; prenatal; atención del parto; atención del infante, y ayuda a la lactancia.

Artículo 150. La capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, se orientarán a la incentivar a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida.

La ayuda para la lactancia cuando exista incapacidad física para amamantar al hijo, según dictamen médico correspondiente será proporcionada en especie, hasta por un lapso de seis meses con posterioridad al nacimiento del infante, y se entregará a la madre o, a falta de ésta, a la persona encargada de alimentarlo.

Durante el periodo de lactancia el personal militar femenino deberá disfrutar obligatoriamente de veinticuatro semanas de descanso para amamantar a sus hijos. Además, disfrutará de asistencia médica, de apoyo de medicinas y del servicio de guarderías infantiles.

Artículo 151. ...

Artículo 152. El personal militar femenino gozará forzosamente de un descanso de cuatro semanas antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otras veinticuatro semanas después del mismo, ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Los periodos de descanso referidos, se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del embarazo o del parto, según el certificado médico correspondiente; debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Para el caso del militar, contará obligatoriamente con el periodo de descanso de seis semanas inmediatamente posteriores al parto, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

En caso de fallecimiento de la madre, el militar podrá hacer uso de la totalidad o, en su caso, del periodo de descanso que reste contabilizado a partir de la fecha del parto, incluyendo el goce de las prestaciones sociales que se hayan autorizado con anterioridad a la madre.

Si se tratara del fallecimiento de la hija o el hijo, el periodo de descanso constará de seis semanas obligatorias tanto para la madre como para el padre.

Artículo 152 Bis. En caso de adopción de un infante el personal militar femenino tendrá derecho a disfrutar de un descanso de dieciséis semanas y el militar de un descanso de cuatro semanas, con goce de sueldo posteriores al día en que lo reciban.

Artículo 152 Ter. En el supuesto de que la hija o el hijo o, en su caso, que el infante adoptado, hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el periodo de descanso para el personal militar femenino será de veinte semanas y para el militar de ocho semanas posteriores al parto o, en su caso, al recibimiento del infante, previa presentación del certificado médico correspondiente, este periodo podrá ampliarse por el tiempo necesario.

Artículo 152 Quáter. Tanto la mujer como el hombre en su calidad de personal militar tendrán pleno derecho de regresar al puesto que desempeñaban, siempre y cuando no haya transcurrido más de un año de la fecha del parto.

Asimismo, tendrán derecho a que se computen en su antigüedad los periodos que comprenden la licencia de maternidad y/o paternidad según sea el caso.

Transitorios

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

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

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4513-VII, jueves 21 de abril de 2016

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2016.

Diputada María Hadad Castillo (rúbrica)

Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Mariana Benítez Tiburcio, del Grupo Parlamentario del PRI

Mariana Benítez Tiburcio diputada federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 73 fracción XXI inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver

La violencia contra las mujeres por cuestiones de género ha existido desde antaño y tiene origen en la cultura patriarcal, de estereotipos de género y de falta de equidad entre hombres y mujeres que se encuentra inmersa en los ámbitos económicos, sociales, políticos y religiosos. Esta violencia limita el desarrollo de las mujeres individual y socialmente y puede ser de diversos tipos: física, psicológica, emocional, económica e inclusive política. Además puede ejercerse en dos ámbitos, en el privado y el público (ámbitos que no deben confundirse con la afectación en el desarrollo individual y social de la mujer). El ámbito privado está conformado por la pareja de la mujer y sus familiares, mientras que el ámbito público abarca la esfera escolar, laboral y comunitaria.

La cultura misógina en la que se gesta la violencia contra la mujer, aún caracteriza a nuestra sociedad y, en general a la cultura latina.

Aunque siempre ha existido esta violencia, fue a mediados de la década de los años 70 cuando nuestro país, influenciado por las tendencias internacionales de igualdad de género, incorporó en una reforma constitucional la igualdad entre el hombre y la mujer en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la década de los 80 se firmó y ratificó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y el 12 de enero de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres que permitió la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (enfocado al adelanto de las mujeres mexicanas).¹ En 2007 nuestro país emitió la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia y en 2008 sus reglamentos.

Pero no fue sino hasta 2009 con el caso González y otras, (también conocido como “Campo algodnero”) que se hizo patente a nivel internacional el alcance

que tenía aún la situación de violencia contra las mujeres en nuestro país. Como resultado, la Corte Interamericana pidió que el Estado mexicano emprendiera acciones para que, además de reparar los daños ocasionados, contrarrestara, desincentivara y sancionara estas conductas violentas.

El caso “Campo algodnero” ha sido emblemático, puesto que en él se manifestaron las omisiones y negligencias de las autoridades, la falta de voluntad política para enfrentar la violencia contra las mujeres y la impunidad; situaciones que quebrantan los principios del estado de derecho y constituyen un problema de carácter estructural reflejado en la ausencia de investigación y sanción de la mayoría de los actos de violencia contra las mujeres; lo que contribuye al fracaso de la función disuasoria y sancionadora del sistema penal y a la consecuente perpetuación de un contexto de violencia contra la mujer.

Lo anterior demuestra que el trabajo en materia de violencia contra las mujeres tiene aún un largo trecho por recorrer y es un tema cuya legislación penal aún es susceptible de mejora.

La importancia de disminuir la violencia contra las mujeres a través de una mejor legislación no radica únicamente en cumplir con lo requerido por la Corte Interamericana ni con los compromisos internacionales suscritos por México, sino en la necesidad de proteger a las mujeres mexicanas estableciendo tipos penales claros y homogéneos que permitan a las víctimas y a los ministerios públicos encuadrar al sujeto activo en la conducta típica sin necesidad de comprobar la concurrencia de diversas situaciones subjetivas.

Debemos saber que cualquier tipo de violencia atenta contra los derechos humanos y menoscaba los derechos universales de libertad, justicia y paz, necesarios para una vida digna², pero este menoscabo de derechos es especialmente grave en el caso de la violencia de género.³

Por ello, para continuar trabajando por la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, así como en la lucha por erradicar la violencia de género, la presente iniciativa propone que el Congreso de la Unión tenga la facultad para legislar en materia de violencia contra las mujeres, como base para establecer en una ley general los elementos básicos que deberán tener los tipos penales de violencia contra las mujeres tanto a nivel estatal como a nivel federal.

Esto con el objetivo final de emprender acciones coordinadas con un marco normativo que sirva de guía y de estándar para combatir con mayor eficacia la violencia contra las mujeres desde el ámbito penal. Con esto se podría formular una política nacional homogénea para enfrentar el problema de la violencia contra las mujeres con una estrategia común a todas las entidades federativas, como se explicará más adelante.

II. Argumentos que sustentan la iniciativa

i. Contexto y alcance de la violencia de género en México

En nuestro país la última Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) realizada en 2011 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) señaló que casi 50 por ciento de las mujeres mexicanas han sufrido violencia por parte de su pareja. A nivel estatal, en Oaxaca, 43.1 por ciento de las mujeres ha sufrido esta violencia.⁴ Si bien el índice de Oaxaca es menor al nacional, resalta que, casi 51 por ciento de las oaxaqueñas violentadas ha experimentado violencia extrema por su pareja (ser pateadas, amarradas, les hayan intentado asfixiar o ahorcar, las hayan agredido con un cuchillo o navaja o les hayan disparado con un arma de fuego); nivel más alto que el índice nacional en violencia extrema. Si ponemos esta información en términos prácticos, 5 de cada 10 mujeres mexicanas son violentadas por su pareja. Comprendiendo dentro de la violencia privada ofensas, abusos, extorsión, hostigamiento, acoso, agresiones sexuales; entre otras. Además, de estas 5 mujeres violentadas, la mitad sufre de violencia extrema.⁵

De acuerdo con esta misma encuesta, de las mujeres violentadas a nivel nacional solo el 9.5 por ciento pidió ayuda, en su mayoría al Ministerio Público o a la policía. Siendo la violencia física o sexual la mayormente denunciada debido a que es la que deja huellas que sirven de sustento para probarla.⁶ Únicamente 19.5 por ciento de la violencia denunciada fue por agresiones emocionales y económicas.

Por su parte, las mujeres que no denunciaron declararon que las razones por las que se abstuvieron fueron en primer lugar, porque consideraron que la violencia sufrida fue “algo sin importancia”, en segundo lugar por temor o amenazas de su ex pareja, en tercer lugar porque su familia las disuadió de denunciar o bien, porque la mujer victimizada creía que el agresor tenía derecho a reprenderla. Un porcentaje de 13.9 por ciento de las mujeres respondió que no denunció porque desconocía que podía hacerlo.

Como se demuestra, las razones para no denunciar en su mayoría, apelan a un entorno social que normaliza esta conducta de violencia de género que, incluso, mantiene los estereotipos de género en los que se le atribuye a las parejas de estas mujeres “un derecho a reprenderlas” o a la familia de éstas el poder para disuadirlas de denunciar el maltrato y, en consecuencia, disuadirlas de defender su dignidad y derechos.

De las mujeres entrevistadas, alrededor de 30 por ciento está de acuerdo con el rol de género que señala que “si hay golpes o maltrato en la casa es asunto de familia y ahí debe quedar”. Esta situación no sólo manifiesta una de las razones por las que no se denuncia esta violencia sino que, señala una tendencia de las mujeres violentadas a aceptar la violencia como algo típico de la familia mexicana, como algo que más vale lidiar o aceptar sin ayuda. Situación que, lamentablemente, arraiga más la violencia en la cultura mexicana y difumina el acceso de las mujeres a una vida de paz.

Ahora bien, respecto a la violencia que se ejerce contra las mujeres en el ámbito público, en la Ciudad de México 49.9 por ciento de las encuestadas afirmó que ha sido violentada en la esfera comunitaria. A nivel nacional, la media de esta violencia es de 31.8 por ciento. De estas mujeres violentadas casi el 90 por ciento señalan que han sido víctimas de intimidaciones (disuasiones; etcétera), casi 40 por ciento de abuso sexual y 8.7 por ciento víctimas de agresiones físicas.

Dentro de los índices de mujeres violentadas de los estados, Chiapas posee el menor índice de violencia hacia las mujeres en el ámbito público, con un porcentaje de 17.8 por ciento, que equivale a casi 18 mujeres violentadas por cada 100. Proporción que aún sigue siendo muy alta e inaceptable.

Dentro de esta esfera pública también se encuentra la violencia laboral y escolar. Respecto a esto, la Endireh de 2011 determinó que 22.6 por ciento de las mujeres trabajadoras han sufrido violencia ya sea por parte de un compañero de trabajo o de su jefe. De estas mujeres casi 100 por ciento considera que han sido víctimas de discriminación. En su mayoría la violencia laboral se presenta como discriminación en el trabajo (tener menores oportunidades salariales o de ascenso en el trabajo) o bien, como acoso sexual. Cualquiera de estas dos agresiones afecta el desarrollo profesional y personal de la mujer trabajadora y encuentra su origen en el abuso de poder de los superiores o de los compañeros de la víctima.

Respecto a la violencia escolar, en las escuelas y espacios educativos las niñas y mujeres fueron violentadas en 70 por ciento con violencia emocional y en 43.7 por ciento en el ámbito físico o sexual. Los agresores de estas mujeres y niñas violentadas fueron en su mayoría sus compañeros y en 45 por ciento de los casos fueron las autoridades escolares (entendidos como maestros, directores u otros).

Grosso modo, en el ámbito público el agresor es en casi 90 por ciento de los casos un desconocido, sólo en 11 por ciento de los casos un vecino, en 10 por ciento un amigo y, en 1.2 por ciento de los casos un policía o militar.

Ahora bien, en contraste con estos datos de 2011, la Endireh de 2006 a nivel nacional reveló que, en ese entonces, 40 por ciento de las mujeres eran violentadas por su pareja. Esta cifra, en comparación con los datos recabados de 2011 demuestran que de 2006 a 2011 incrementó el número de mujeres violentadas a nivel nacional.

Con estas cifras expuestas se ejemplifica que, no obstante los avances en derechos humanos, la violencia contra las mujeres sigue siendo una realidad lamentablemente generalizada en nuestro país.

Como se desprende de la encuesta, la violencia contra las mujeres no sólo afecta a las mujeres de una determinada condición social y aparece tanto en el trabajo, el hogar, la escuela, como de una forma u otra en la vida de todas las mujeres.

Al exponer estos datos queremos insistir en que la lucha contra la violencia de género no ha terminado y aún hay mucho por hacer en la materia. Por ello el contexto e índices de mujeres violentadas, en nuestro país son una de las razones que nos insta a modificar la legislación para desincentivar la violencia y tipificar correctamente los delitos de violencia contra la mujer. Pero, ¿qué entender con el concepto de violencia de género?

De acuerdo con la declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia de la mujer, podemos definir esta violencia contra las mujeres como

“todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.”⁷

Esta definición es la que se utilizará en la presente iniciativa. Como puede leerse, es una definición general que abarca la violencia física, económica y sexual. En ello está el propósito de elegir esta definición, pues permite situar a la violencia de género en varios contextos y, en consecuencia, permitirá al legislador abordarla en distintos tipos penales. Por ejemplo, sentando las bases de los tipos penales de feminicidio, violencia sexual, política, económica y moral contra la mujer.

Conclusión

Cuantificar las cifras de mujeres violentadas en nuestro país tiene como fin ejemplificar la prevalencia, magnitud y frecuencia de esta violencia en los distintos ámbitos de la vida de las mujeres. Además pone de relieve que, tanto la legislación penal como la política pública para desincentivar, prevenir, combatir y sancionar estas conductas no han sido las correctas. En este sentido, como parte del Poder Legislativo debemos avocarnos a perfeccionar la tipificación penal de los delitos que refieren a la violencia contra las mujeres.

ii. Los tipos penales que regulan la violencia de género no son homogéneos en los elementos que se deben verificar para que haya delito

El caso del feminicidio

Como mencionamos en el apartado anterior, la violencia de género abarca muchos tipos de violencia como son la física, sexual, política, económica, laboral, psicológica o emocional. Como se señaló párrafos arriba, el facultar al Congreso a legislar sobre este tema abre las puertas para que se pueda legislar en delitos específicos de violencia contra las mujeres, siendo uno de ellos la violencia feminicida. Este tipo de violencia (feminicida) es considerada la forma más extrema de violencia contra las mujeres.

a) Omisión estatal de tipificar el feminicidio

Actualmente no todos los Códigos Penales de las entidades federativas contemplan el delito de “feminicidio”, ejemplo de ello es el Código Penal de Chihuahua. Si bien este Código contempla como agravante del delito de homicidio el homicidio de una mujer, esto se encuentra lejos de ser una correcta tipificación del feminicidio. Ello debido a que el feminicidio se define como el homicidio de una mujer por razones de género, es decir, que la causa por la que la víctima fue violentada fue por ser mujer. No por azar o por estar en el lugar equivocado, sino sólo por su género.

Un segundo ejemplo de esta omisión es el estado de Nayarit, pues no contempla el delito de feminicidio como tal, sino que aborda esta violencia extrema contra la mujer en el tipo penal de homicidio por misoginia y también dentro del tipo penal de homicidio por odio. Situación alarmante puesto que de acuerdo con la RAE la misoginia es “la aversión a las mujeres”⁸, es decir su rechazo o repugnancia. Lo que es mucho más acotado que el feminicidio (homicidio de una mujer por ser mujer), pues en el caso de Nayarit se tiene que probar que a la víctima no solo se le violentó por ser mujer, sino también que esta violencia tenía base en el odio, rechazo o repugnancia.

La situación ejemplificada tanto por el estado de Chihuahua como el de Nayarit demuestra que, aún en estados donde existen o han existido históricamente altas cifras de violencia contra las mujeres, no hay aún una comprensión de lo que debe contener el tipo penal de feminicidio y menos aún un conocimiento de cómo ésta violencia de género afecta la igualdad entre hombres y mujeres.

b) Distintas conceptualizaciones del delito de feminicidio

Los estados han conceptualizado el feminicidio de diversas maneras, siendo la definición más constante la del homicidio de una mujer por razones de género. No obstante, esta definición varía en algunos estados a tal grado que modifica el sexo del activo y las causas del delito, es decir, por razones de odio, género o por conductas de género.

A manera de ejemplo a continuación señalamos algunas de las distintas conceptualizaciones que existen de feminicidio en los Códigos Penales de las entidades federativas.

En primer lugar, el Código Penal del estado de Aguascalientes establece en su artículo 113 que el feminicidio se verifica “cuando un hombre prive de la vida a una mujer por razones de género”. Situación que es compartida por el Código Penal de Tamaulipas que, en su artículo 337 bis señala que “Comete delito de feminicidio, el hombre que dolosamente, y con uso extremo de violencia, prive de la vida a una mujer por razones de género.”

La conceptualización del feminicidio en estos dos estados evidencia una incorrecta identificación de los elementos del tipo penal. Pues un feminicidio lo puede cometer cualquier individuo sin importar su sexo, es decir, sin importar si es hombre o mujer.

Además, el Código de Tamaulipas añade otra característica a este delito, es decir que sea cometido con “extrema violencia” . Lo que implica un elemento más a probar para que se verifique el feminicidio.

En segundo lugar, el estado de Guanajuato señala en el artículo 153 que “habrá feminicidio cuando la víctima de homicidio sea mujer y sea incomunicada o violentada sexualmente, vejada o mutilada o haya existido violencia intrafamiliar del activo contra ella”.

En dicho párrafo, el Código de Guanajuato señala el concepto de feminicidio como el homicidio de una mujer que cumpla con ciertas características. Lo distinto aquí en comparación con otros Códigos es que no se determina si para que haya feminicidio basta probar una sola de estas características o si, por el contrario, es necesario que se verifiquen todas.

De una interpretación literal del artículo entendemos que se verifica el feminicidio cuando la víctima 1) sea mujer la víctima del homicidio, 2) haya sido incomunicada o violentada sexualmente y; 2) haya sido vejada, mutilada o sufrido violencia intrafamiliar por el activo.

De esta forma, en Guanajuato no constituiría feminicidio el homicidio de una mujer cuyo cuerpo fuera expuesto en la vía pública después de haber sufrido violencia física. Lo que ejemplifica la necesidad de establecer elementos mínimos y características que sirvan de base para cada tipo penal de violencia contra la mujer.

En tercer lugar, Nuevo León, señala en su artículo 331 Bis que “el homicidio será considerado feminicidio cuando por conductas de género, ya sea por acción u omisión, se prive de la vida a una mujer”. La diferencia en esta conceptualización es que no alude a “razones de género” y sí a “conductas” de género. Lo que implica una variación en el concepto de feminicidio debido a que estas palabras no son sinónimos. Por un lado, la palabra “conducta” refiere a la manera de comportarse en la vida y acciones y; por el otro, las “razones” aluden al motivo o causa del actuar. Con esta modificación de terminos se deja en incertidumbre al ciudadano respecto a qué conductas son conductas de género.

Finalmente, el Código de Puebla conceptualiza al feminicidio como el “homicidio de una mujer cometido por odio en razón de género” . Con esto, la víctima además de comprobar alguna de las razones de género, debe constatar que hubo odio del activo hacia la víctima. Situación que, en vez de simplificar la acreditación del feminicidio lo complica al añadir requisitos subjetivos (odio) que deben comprobarse para que se verifique el delito.

Con este subapartado se pretende ejemplificar que no existe en los estados un entendimiento básico a nivel estatal del concepto de feminicidio pues, en las entidades federativas no hay un nivel mínimo de homogeneidad en los elementos que constituyen este delito. Además, se ejemplifica la práctica recurrente de los estados de añadir requisitos subjetivos al tipo penal.

c) Falta de homogeneidad en las circunstancias o “razones de género” que se deben verificar para que exista feminicidio

Debido a la ausencia de consenso entre los estados respecto a la conceptualización del feminicidio, se fomenta que existan mayores diferencias de entidad en entidad, sobre qué circunstancias constituyen razones de género.

Prueba de ello es el Código Penal de Oaxaca que señala que uno de los requisitos para que se constituya el feminicidio es que haya existido “desprecio u odio a la víctima motivado por discriminación o misoginia” entendiendo por misoginia las conductas de odio contra la mujer que se manifiestan mediante actos violentos o crueles contra ella.

Si comparamos la alusión del Código de Oaxaca y la del de Nayarit al odio del activo hacia la víctima nos damos cuenta que, en el primero esta característica solo constituye una circunstancia (o una de las razones) para que exista el feminicidio y, en el segundo, esta característica da vida a un tipo penal distinto al feminicidio. Lo que ejemplifica no sólo que la legislación de Nayarit tiene una menor protección a la mujer en comparación con Oaxaca sino que, hay un desconocimiento de cuándo una conducta es un tipo penal autónomo y cuándo es parte de un delito como el de feminicidio.

Continuando con la diversidad de “razones de género”, cabe señalar que varios estados contemplan como razones de género circunstancias extraordinarias que no son requisitos en la mayoría de los códigos.

Por ejemplo el estado de Quintana Roo señala como razón de género que “el activo haya obligado a la víctima a ejercer la prostitución, o haya ejercido actos de trata de personas en agravio de la víctima” y el estado de Puebla señala que “el sujeto activo cometa (el feminicidio) por celos extremos respecto a la víctima”. Así, también el Código de Yucatán señala como razón de género “La pretensión infructuosa del sujeto activo de establecer o restablecer una relación de pareja o de intimidad con la víctima”. Situaciones que sin duda, aluden a una mala técnica legislativa de las entidades federativas.

Debemos señalar que, como existen razones de género poco frecuentes también existen otras que sí están previstas en la mayoría de los Códigos Penales de las entidades federativas. Así, la mayoría de los estados contemplan como una “razón de género”, el que existan datos o antecedentes de violencia contra la víctima previo a su homicidio.

Por ejemplo el Código de Michoacán señala que “existan antecedentes de violencia psicológica o abuso sexual del sujeto activo contra la mujer”; el Código de Baja California que “existan antecedentes de amenazas, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima”; el Código Penal de Baja California Sur que “exista antecedente de violencia en el ámbito familiar, laboral, vecinal, escolar del sujeto activo en contra de la víctima y; así los Códigos de Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, estado de México, Guerrero, Jalisco, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

El requisito de “antecedentes de violencia” se erige como obstáculo a la protección de la esencia del tipo penal que es evitar se violente a la mujer por el hecho de ser mujer. Aunado a esto, los Códigos no son claros en señalar qué se entiende por “antecedente”, pudiendo comprender desde visitas previas al médico o psicólogo, testigos que presenciaron violencia anterior o bien, que la víctima haya presentado previamente una denuncia por violencia. Esta situación lejos de proteger a la víctima la deja en una situación de vulnerabilidad si consideramos que de acuerdo a la Endireh de 2011 a nivel nacional sólo 9.5 por ciento de las mujeres que sufrían violencia pidió ayuda a la policía o ante un Ministerio Público, cifras que ni siquiera refieren al porcentaje mucho menor, de mujeres que denunció.

Otra circunstancia que debemos subrayar, es que algunas entidades federativas prevén como razón de género que haya existido una relación sentimental, laboral, familiar o de subordinación con el activo, mientras que otros códigos prevén esta circunstancia como agravante del delito de feminicidio y no como requisito.

Contemplar esta característica como requisito facilita que no se encuadre dentro del tipo penal de feminicidio los casos en los que la mujer sea asesinada por un desconocido por razones de género. Lo que fomenta mayor impunidad para el agresor. Esto debido a que, de acuerdo con la Endireh de 2011 en el ámbito público el agresor es en casi 90 por ciento de los casos un desconocido y sólo en 11 por ciento de los casos un conocido.

d) Diverso margen de punibilidad en cada estado

Ahora bien, otra situación que varía en cada estado es la punibilidad de este delito. El margen de punibilidad oscila en un mínimo de 20 años hasta un máximo de 70.

La diferencia entre esta punibilidad es de 50 años, situación que demuestra una importante diferencia en la pena privativa de la libertad y, en consecuencia, una manera distinta de entender la racionalidad de la pena.

Respecto a los márgenes de punibilidad, cabe hacer mención especial al Código Penal de Baja California, que en casos de feminicidio, impone la misma sanción con independencia de cuál sea el número de mujeres víctimas:

Artículo 129. Feminicidio: Comete el delito de Feminicidio el que dolosamente prive de la vida a una o varias mujeres por razones de género.

Esto, aunado a la falta de tipificación en algunos estados y las diversas situaciones que configuran el feminicidio, refuerza la necesidad de mejorar la legislación en materia de violencia contra las mujeres.

Ahora bien, la importancia de facultar al Congreso para legislar en materia de violencia de género y no sólo en feminicidios se debe a que la primera engloba la segunda. Es decir, la violencia de género vela por múltiples bienes protegidos como son la integridad física, psicológica, emocional, sexual, la vida y, además, abarca ámbitos más amplios como el familiar, laboral, docente, comunitario, institucional, patrimonial y político. Mientras que, la violencia feminicida o los feminicidios tienen alcances más limitados y, por tanto, solo abordan una parte del problema de violencia contra las mujeres. Si bien la violencia feminicida es la violencia más extrema contra las mujeres por llegar a causar su muerte, no debemos pasar por alto que la violencia de género también afecta otros ámbitos de la vida de las víctimas sin necesidad de que esta violencia culmine en la muerte.

Además, este tipo de violencia extrema se desarrolla en un ambiente de fecundidad para otros tipos de violencia contra las mujeres. Por lo que, combatiendo la violencia física o sexual se puede desincentivar el ambiente propicio y evitar que una violencia “menor” escale hasta configurarse en violencia feminicida.

Conclusión

Este apartado ejemplifica que existe una regulación desigual en la materia, especialmente en los márgenes de punibilidad establecidos en los Códigos Penales y en la descripción y conceptualización de las conductas típicas. Situación que aunada a los altos índices de violencia contra las mujeres, demuestra la necesidad de que el Congreso tenga la facultad de legislar en materia de violencia de género y no sólo en el ámbito de la violencia feminicida. Por lo expuesto se considera razonable que una Ley General en Materia de Violencia Física, Sexual, Económica, Política y Moral en contra de las Mujeres, homologue tanto los tipos como las sanciones de los tipos de violencia contra las mujeres.

Además, el apartado ejemplifica que, si bien hay entidades muy avanzadas en la regulación penal y en el combate a la violencia de género, existen otras donde hay un gran rezago en su legislación penal. De ahí la necesidad de que sea el Congreso de la Unión quien tenga la facultad para legislar en la materia y, así se combatan con una política nacional los delitos de violencia de género.

III. Recomendaciones internacionales

En este apartado se exponen tres recomendaciones internacionales, la primera de ellas dirigida de forma indirecta y las subsecuentes realizadas de forma directa al Estado mexicano en materia de violencia contra las mujeres.

Por un lado, la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomendó a los países que introdujeran los cambios necesarios en las legislaciones, las políticas y los programas nacionales para promover la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres. Además señaló que es necesario reforzar la defensa de la igualdad entre los géneros y los derechos humanos en general y vigilar los avances realizados en el ámbito nacional en relación con los compromisos internacionales.

En este sentido la OMS realizó una segunda recomendación para “Establecer, ejecutar y supervisar planes de acción multisectoriales para abordar la violencia contra la mujer.” En la que se determina que

Los gobiernos deben comprometerse a reducir la violencia contra la mujer, ya que se trata de un importante problema de salud pública que debe prevenirse. La prevención de la violencia contra la mujer debería ser una prioridad en los programas nacionales de salud pública, sociales y normativos tanto de los países industrializados como en desarrollo.⁹

En segundo lugar, el 7 de agosto de 2012, después de examinar los informes periódicos séptimo y octavo, el Comité de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) realizó las observaciones finales a los Estados Unidos Mexicanos.

En esta recomendación el comité señaló su preocupación por que las mujeres y niñas mayores de 15 años cada vez se enfrentan a mayores niveles de violencia por motivos de género “como la doméstica, desapariciones forzosas, torturas y asesinatos, en particular el feminicidio”.

En el documento el Comité expresa “especial preocupación por que la estructura federal del Estado acarree una aplicación diferenciada de la ley y por la falta de armonización sistemática de la legislación del Estado parte, por ejemplo, las leyes civiles, penales y procesales en los planos federal y estatal, con la Ley General o las leyes locales sobre el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y con la CEDAW”.

En este tenor, el Comité insta a las autoridades del Estado a acelerar la armonización de su legislación penal, procesal y civil con la Ley General de acceso de la mujer a una vida libre de violencia y con la Convención.¹⁰

Además, recomienda que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar que la codificación del feminicidio se base en elementos objetivos que permitan su adecuada calificación en los códigos penales locales; que se acelere

su codificación en esos códigos penales permanentes y se normalicen los protocolos de investigación policial para el feminicidio en todo el país.

Finalmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló en los documentos enviados a la Corte Interamericana en el caso de “Campo algodnero” la necesidad de que el Estado mexicano garantizara “que los casos de violencia contra las mujeres sean adecuadamente prevenidos, investigados, sancionados y sus víctimas reparadas.¹¹ ” Esto mediante

...una evaluación de los marcos normativos que previenen y sancionan la violencia contra las mujeres, así como de las políticas y modelos de atención a víctimas de violencia de género y en particular de las familias de mujeres víctimas de homicidio...¹² .

En concordancia con estas recomendaciones internacionales la ENDIREH de 2006 inclusive señala que la modificación de la legislación y la creación de nuevos marcos normativos son una forma de avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones internacionales.¹³

Conclusión

Las tres recomendaciones realizadas al Estado mexicano convergen en que se necesita modificar o evaluar la legislación y la política sobre violencia de género, para que ésta sea homogénea y más eficaz. La OMS, por un lado, señala que el Estado debe introducir cambios en las legislaciones, las políticas y los programas nacionales en materia de violencia contra las mujeres. El Comité de la CEDAW, por su parte, expresa que el Estado debe armonizar su legislación para que nuestra estructura federal no sea una excusa que permita una aplicación diferenciada de derechos y de regulación en materia de violencia contra las mujeres. Finalmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos insta al Estado mexicano a que evalúe sus marcos normativos en materia de violencia de género.

Con esto, las recomendaciones internacionales hacia nuestro país dan pauta para que se realice una reforma constitucional y más tarde legal que permita al Congreso legislar en materia de violencia contra las mujeres. En este sentido, las recomendaciones concuerdan con la presente iniciativa.

Si el Congreso legisla en la materia se podrían sentar los mínimos necesarios de los tipos penales y los máximos en las sanciones. Esto iría de acuerdo con la postura de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y permitiría que el Estado mexicano cumpliera con la consideración de revisión normativa propuesta por la Comisión en comento.

iv. Insuficiencia de las políticas y reformas para desincentivar la violencia contra las mujeres

Como se expuso en el contexto de violencia contra las mujeres, en una comparación de la Endireh de 2006 con la Endireh de 2011, las cifras de violencia contra las mujeres lejos de haber disminuido se han incrementado. Esto evidencia que tanto la legislación en materia de violencia contra las mujeres como las políticas en la materia no han logrado mitigar esta problemática.

Si la violencia contra las mujeres ha empeorado con una tipificación sin mínimos y máximos en el tipo penal, es necesario emprender una política jurídica distinta que dote al Congreso con facultades para legislar en la materia. Si bien hasta ahora 30 estados de la república han tipificado el delito de feminicidio, esto no ha sido suficiente para desincentivar la violencia de género pues sólo se avoca a una parte de ella. Si el Congreso adquiere la facultad de legislar en materia de violencia contra las mujeres podrá sentar una base de la que partan las entidades federativas; lo que permitiría aumentar la eficiencia de los procesos penales y dar una mejor protección a los bienes jurídicos de vida, libertad, integridad corporal y sexual de las mujeres. Además, esta facultad permite las siguientes ventajas:

- 1) En todo el país, independientemente del fuero del que se trate, serán delito las conductas tipificadas en la ley general;
- 2) La punibilidad y conformación típica de dichas conductas será homogénea;
- 3) Existirán las normas básicas de protección y derechos de las víctimas de esos delitos;
- 4) Se establecerán reglas claras para la distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno, así como respecto a la manera en la que habrán de coordinarse los esfuerzos en la investigación y persecución de los delitos en materia de violencia de género entre Federación, entidades federativas y municipios; y
- 5) Se cumplirán los compromisos y recomendaciones internacionales del Estado mexicano.

Por lo expuesto, someto a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el inciso a), fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para legislar en materia de tipos penales y sus sanciones respecto de violencia contra las mujeres

Único. Se reforma el inciso a, fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, para quedar como sigue:

Artículo 73.

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral y en materia de violencia contra las mujeres.

b) ...

c) ...

...

...

XXII. a XXX. ...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General en Materia de Violencia Física, Sexual, Económica, Política y Moral en contra de las Mujeres de acuerdo con la facultad que adquiere para legislar en materia de violencia contra las mujeres en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de esta Constitución, así como las reformas y adiciones para la implementación del presente decreto en un plazo no mayor a 90 días siguientes a su entrada en vigor.

Tercero. Las legislaciones en materia de violencia de género de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión expida la ley general referida en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de esta Constitución. Los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación general. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de ésta última.

Cuarto. Al momento en que entren en vigor las reformas a que alude el artículo segundo transitorio del presente decreto, quedarán derogados los tipos penales de las entidades federativas que se opongan a lo previsto en las leyes generales que expida en la materia el Congreso de la Unión.

Notas

1 Fechas conmemorativas. Una visión de género, Instituto Nacional de las Mujeres, segunda edición: abril 2012, página 10.

2 Endireh (2006), página 137.

3 Si bien la violencia de género refiere a la violencia ejercida contra una persona por el hecho de ser hombre o por ser mujer en esta iniciativa el término de “violencia de género” refiere únicamente a la violencia ejercida contra las mujeres por ser mujeres.

4 La Endireh (2011) señaló que 44.9 por ciento de las mujeres mayores de 15 años sufrió violencia por parte su pareja. La Endireh (2011) “Panorama de violencia contra las mujeres en Oaxaca”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, página 8, gráfica 1.1.

5 La Endireh (2011) Panorama de violencia contra las mujeres en Oaxaca”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, página 16, gráfica 1.12.

6 La Endireh 2011 señala que el 80.5 por ciento de las denuncias de violencia de género aluden a la violencia física o sexual.

7 Artículo 1 de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

8 Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española, consultado en <http://dle.rae.es/?id=PP4dmnK> el 18/04/16.

9 Recomendaciones en género y salud de la mujer para reforzar el compromiso y la acción en el ámbito nacional. Para más información visitar la siguiente página web: http://www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/summary_report/chapter6/es/index1.html. Consultado el 10 de marzo de 2016.

10 Recomendaciones CEDAW/C/ MÉXICO/ 7- 8, realizadas el 7 de agosto de 2012 en “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer”, página 5 inciso c) del párrafo decimocuarto.

11 Sentencia de Campo Algodonero de la CIDH, párrafo 474.

12 Sentencia Campo Algodonero de la CIDH, párrafo 475.

13 Sentencia Campo Algodonero de la CIDH, página 133.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2016.

Diputada Mariana Benítez Tiburcio (rúbrica)

Que reforma los artículos 2o. y 27 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. y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

Gracias al notable desarrollo de la antropología mexicana, hoy sabemos con certeza que al arribo de los españoles al continente americano, los pueblos nativos contaban con una cultura altamente desarrollada, en muchos casos más avanzada que la civilización occidental, cuya organización social, política, económica y territorial estaba fincada en unidades regionales autónomas y autosuficientes que daban, a su vez, cabida a grandes regiones federadas y confederadas.

Sin embargo, la imposición del orden colonial requirió una reconfiguración del tipo de régimen político y organización territorial utilizada por los indígenas, que permitiera a criollos y peninsulares mantener el control y explotación sobre estas poblaciones. El arreglo consistió en un peculiar reacomodo de la nobleza indígena que implicó el fin de los sistemas tradicionales de autodeterminación de los pueblos mesoamericanos. Sin embargo, a cambio se les concedió una forma de autogobierno local, limitado y vigilado, encarnado en la comunidad, que se entretejía con una nueva personalidad jurídica: la de los indios. La comunidad fue, desde entonces, el núcleo sociocultural en el que encontraron abrigo las nuevas identidades indígenas.

Desde luego que la figura de comunidad existía previo a la llegada de los españoles; sin embargo, ésta sufrió un cambio sustancial bajo el orden colonial. Durante este periodo, el núcleo comunal llegó a convertirse en el único espacio social de los indios, luego de que los pisos superiores de organización socioeconómica, cultural y política, junto con las modalidades de territorialidad que les correspondían, fueran destruidos por el dominio español.

A partir de ese momento, la historia de la Nueva España estuvo marcada por múltiples rebeliones indígenas cuya causa consistía en la recuperación de su territorio y autonomía, a menudo ejercida de hecho, más no de derecho. Destaca

la célebre Rebelión de Tehuantepec, efectuada en 1660, en donde participaron zapotecos, huaves, chontales y mixes que pusieron de manifiesto la explotación y dominación que ejercían sobre ellos los españoles, o la Rebelión de los Zendales, que en 1712 congregó a tzeltales, tzotziles y choles del centro y norte de Chiapas. Entre las reivindicaciones más importantes de ambos movimientos figuraban el derecho de elegir libremente a las autoridades de sus “repúblicas” y la suspensión de las diversas formas extralegales de despojo de sus excedentes, causas que hoy, a más de 350 años de distancia, gozan de increíble vigencia.

Pese los incontables abusos cometidos en contra de los pueblos indígenas durante el periodo colonial, la realidad es que uno de los episodios históricos más importantes que determinarían la posición del Estado mexicano contra el derecho a la propiedad y territorios indígenas se produjo ya bien entrado el periodo del México Independiente. Si bien la promulgación de la Ley de Desamortización de 1856 y sus efectos en la Constitución de 1857 permitieron la desamortización de las propiedades en manos de la Iglesia Católica, estas legislaciones implicaron también la cancelación de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, desconociendo sus normas, usos y sistemas de vida.

Cincuenta y cuatro años más tarde, la revolución mexicana, y en particular le movimiento zapatista, abreviarían de las reivindicaciones indígenas en favor del derecho al territorio, y sobre su base se articuló el reclamo de municipio libre. Esta exigencia, clave en el proyecto político impulsado por los zapatistas, fue plasmada en su Ley General sobre Libertades Municipales de 1916, la cual ayudó a dar forma al artículo 115 de la Constitución de 1917, donde se plantean las bases del municipio. Sin embargo, ésta legislación no alcanzó a incluir el reconocimiento del componente pluricultural de México.

Como se observa, a lo largo de toda su historia la lucha indígena se ha distinguido por enarbolar la recuperación de la comunidad originaria, permitiéndole gozar de la autonomía para organizar, con base en su cosmovisión y sistemas normativos, la producción agrícola y el trabajo en forma autogestiva. Sobre lo anterior, Héctor Díaz Polanco ha señalado que a los pueblos indígenas se les ha impuesto históricamente un solo modelo territorial basado en el estatus quo vigente¹. La hegemonía de un “territorio nacional” se ha opuesto a la configuración de formas alternativas de territorialidad, más justas y adecuadas a la naturaleza pluricultural de nuestro país, pues se ha creído que éstas atentan contra la homogeneidad y unidad nacional.

Ante estos hechos, la resistencia cultural indígena ha respondido en forma activa y dinámica, defendiendo implícita y explícitamente la práctica de una herencia cultural de tradición mesoamericana codificada en términos propios. Para el destacado antropólogo Miguel Bartolomé, no se ha tratado de una sufrida adaptación pasiva, sino de una lucha activa –a veces silenciosa y cotidiana– desarrollada durante siglos por la cual se intenta conservar las matrices ideológicas y culturales necesarias para la reproducción de su identidad étnica². Así, junto a las demandas por autonomía y autodeterminación, los pueblos

indígenas han clamado por el reconocimiento de derechos de exclusividad territorial señalando que poseen una relación intrínseca con el espacio.

De este modo, pueblos, comunidades y organizaciones indígenas se han alzado históricamente en demanda por el territorio, defendiéndolo como el espacio que sintetiza los elementos básicos de su identidad social, así como el pasado común, la cosmovisión y el espacio en el cual tiene lugar el goce de sus derechos colectivos. Las reivindicaciones indígenas por el territorio han estado vinculadas además con la pérdida y deterioro gradual de las tierras, un proceso que de acuerdo con José Aylwin, jurista especializado en derechos indígenas, ha sido resultado de la falta de reconocimiento de la relación que tienen con sus tierras y recursos³. Es por ello que cuando la integridad de los territorios es amenazada, los indígenas ven peligrar sus formas de vida y la reproducción de sus identidades.

Por fortuna, la extensa y muchas veces cruenta historia de lucha en favor de las culturas, territorios e identidades indígenas ha coronado en importantes referentes normativos internacionales destinados al reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Entre ellos, destaca el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que en su parte II, Tierras, artículo 13, menciona que los gobiernos que ratifiquen el Convenio (entre ellos México) deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

Con todo, el Convenio no sólo aborda la dimensión territorial de las tierras referidas ya que en su artículo 115 establece medidas para la protección de los recursos existentes en el territorio, incluidos los que se encuentran en el subsuelo, comprendiendo el derecho de los pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos. Asimismo, señala que los gobiernos tendrán que establecer mecanismos de consulta a los pueblos indígenas en caso de explotación o prospección de recursos en sus territorios.

Sin embargo, pese a los importantes acuerdos alcanzados en la materia, avalados inclusive por Naciones Unidas⁴, los sectores acaudalados, mayormente representados en las instituciones del Estado, han insistido en negarles, ya sea por el interés económico que tienen sobre los espacios actual o potencialmente ocupados por comunidades indígenas o la todavía presente actitud colonialista interna, la posibilidad de existencia a los territorios indígenas, arguyendo la amenaza que este tipo de derechos representa a la unidad nacional. La cerrazón de esta postura se vio reflejada en la propuesta gubernamental que orientó las reformas de 2001 a la Constitución, que apostó por eliminar el reconocimiento de los territorios de los pueblos indígenas con base en la definición de la OIT, que era fundamental y explícita en los Acuerdos de San Andrés, así como el acceso a tierras y territorios de manera colectiva, ambos elementos recogidos públicamente por la Cocopa.

A poco más de 500 años de la “invención de América”, los pueblos indígenas continúan enfrentando gravísimas condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad. Como se ha señalado, esto ha sido producto de un largo proceso histórico de dominación vinculado primero al sistema colonial, luego a la estructura económica de países capitalistas dependientes y finalmente, a la implantación de una política neoliberal. Periodo tras periodo, la opresión sufrida por los pueblos y comunidades indígenas se ha vuelto más voraz, al punto en que hoy grandes intereses económicos codician e intentan apoderarse de los territorios indígenas, ricos en recursos naturales. Para colmo, las políticas de desarrollo diseñadas para la población indígena en México continúan distinguiéndose por su carácter integracionista, paternalista y corporativista, excluyentes de la participación de los pueblos y comunidades en el diseño, formulación e implementación de planes y programas de los que éstos son siempre objeto, nunca sujeto.

Argumentación

Uno de los errores reiterados durante los procesos de discusión política en materia de derecho al territorio ha consistido en la reducción de la complejidad de la noción indígena de territorio al concepto de tierra, entendida únicamente como un bien para la producción que debería de estar liberado de cualquier tipo de restricción vinculado con su transitabilidad. Sin embargo, hay una diferencia sustantiva entre tierra y territorio. Mientras la primera alude a un medio de producción, la segunda se refiere al ámbito de la vida, espacio de construcción cultural. Sobre esto, diversos especialistas han destacado el papel del territorio como un referente de identidad, un referente donde inscribir la identidad colectiva de carácter pluridimensional, una articulación material y productiva.

El territorio indígena está impregnado de la rica cosmovisión de cada grupo indígena mediante la cual intentan, en un momento histórico determinado, aprender el universo. Es decir, el territorio es resultado de un orden que se ha ido estableciendo a través del tiempo, de las actividades desarrolladas por pueblos e individuos y de los vínculos con la naturaleza y todo lo que les rodea. Así, para los pueblos indígenas la concepción del territorio implica mucho más que el área que contiene los modos de producción a partir del cual se organiza el flujo de personas y mercancías. En cambio, representa un espacio denso de significados y un entramado de relaciones simbólicas.

Para pueblos y comunidades indígenas el territorio se concibe como la vida misma cuya realización acontece primordialmente dentro de un espacio físico, donde se entretajan relaciones ancestrales de organización social, económica, política, cultural y espiritual, basadas en la colectividad. El territorio es el espacio vivido, el lugar donde se inscribe la historia y la “tradición”, las prácticas sociales, los rituales y la lengua. Se trata del lugar de inscripción de la cultura objetivada y subjetivada. Es, además, el espacio apropiado, material o simbólicamente, por un grupo social destinado a asegurar su reproducción y satisfacción de necesidades básicas⁵.

Por tanto, el territorio es, a su vez, un factor de cohesión social para los pueblos y comunidades indígenas, aun cuando existan grupos que han perdido el control sobre el mismo o posean sólo una parte de lo que consideran su “territorio histórico”⁶. Es por ello que para la concepción indígena, el territorio es inalienable de la comunidad. Es el lugar donde ésta debe ejercer su dominio, haciendo posible la producción y reproducción social de quienes le conforman.

El estrecho vínculo que existe entre la noción indígena de territorio y la reproducción social y simbólica de su existencia (que a su vez, constituye el medio en el que se desarrollan las formas de organización comunitaria, la cultura y el acceso y manejo sobre los recursos naturales) explica por qué la demanda de autonomía indígena se ha vuelto inseparable de la reivindicación por el territorio. Después de todo, el territorio es el receptáculo identitario de toda la concepción simbólico-cultural que permite la reproducción del mundo indígena. No es de sorprender, entonces, que la negación histórica de estos derechos por parte del Estado mexicano se haya traducido en un constante estado de tensión y potenciales conflictos político-sociales entre éstos pueblos y el resto de la sociedad.

Por fortuna, el establecimiento de los Acuerdos de San Andrés como agenda programática de lucha de los pueblos y comunidades indígenas de México ha hecho posible el surgimiento de importancias experiencias en defensa de su territorio histórico, así como de su cultura, cosmovisión y sistemas normativos. Destacan, en este sentido, la Policía Comunitaria de Guerrero; la defensa territorial emprendida en Oaxaca, Chiapas y gran parte del noroeste del país; la construcción de autogobiernos como el de Cherán y la edificación y puesta en marcha de múltiples proyectos de emancipación a través de modelos de educación comunitaria en todo el país. Todas estas acciones han contribuido a que al día de hoy, grandes espacios territoriales habitados por poblaciones indígenas sean autogobernados con base no sólo en los preceptos emanados de los célebres acuerdos, sino en la esperanza de la superación del orden territorial impuesto por el estado nacional, instaurado como modelo único que representa a la nación y al estado.

Estas experiencias nos ayudan a comprender como la territorialización de las demandas indígenas constituye un elemento crucial de la construcción de un proyecto de ciudadanía étnica alternativo al proyecto nacional, afín ya no a la hegemonía de un modelo civilizatorio, sino a la pluralidad política, económica y cultural que siempre ha distinguido a este país. Por consiguiente, deben servir a los legisladores a entender que cuando los miembros de las comunidades indígenas luchan por sus espacios territoriales no están peleando sólo por un pedazo de tierra donde sembrar o colocar una casa para vivir con su familia. Están defendiendo, sobretodo, su derecho a ser, a vivir como colectivo humano, a mantener el control sobre su vida comunitaria y, en un sentido más amplio, a tener el derecho de decidir sobre su futuro.

En este sentido, Miguel Urioste, investigador boliviano experto en desarrollo rural, ha señalado que es fundamental potenciar y desarrollar los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas en la perspectiva de su liberación y no del mantenimiento y contemplación de una cultura-museo que se autoexcluye del poder societal global y del desarrollo socioeconómico⁷. Para ello, es necesario considerar la dimensión cultural y la relación específica de los pueblos indígenas con las tierras y el territorio, asegurándoles la restitución material y administración autónoma de sus territorios y bienes naturales.

Honar el mosaico de expresiones políticas y la riqueza pluricultural que dan forma al pacto federal mexicano implica, en este contexto, desarrollar un marco jurídico que permita preservar, sobre la base de la sustentabilidad, las tierras, territorios y recursos naturales en manos de los pueblos y comunidades indígenas. Para ello, el espíritu de Constituyente de 1917 deberá orientar los trabajos legislativos, recordando que alguna vez fueron sus preceptos los que permitieron blindar y dar protección jurídica a las tierras ejidales y comunales, haciéndolas inalienables e inembargables.

Que sirvan, de igual forma, las palabras del notable jurista y luchador social de origen mixteco, Francisco López Bárcenas, quien jamás ha dejado de subrayar como la tierra y sus recursos naturales, la relación simbólica que guardan con ella, sus lugares sagrados e históricos y los mitos de origen, constituyen el espacio concreto en que los pueblos indígenas existen y crean sus estructuras sociales, políticas, económicas culturales; las que les dan identidad y los diferencian del resto de la sociedad mexicana. De ahí que el control de sus territorios constituya la posibilidad de mantenerse y desarrollarse sin dejar de ser lo que son⁸.

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 reforman los artículos 2o., Apartado A, fracciones V y VI, y 27, fracción VII, y se adiciona una fracción V al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman los artículos 2o., Apartado A, fracciones V y VI, y 27, fracción VII, y se adiciona una fracción V al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 2o. ...

...

...

...

...

A. ...

I. a IV. ...

V. Ejercer su jurisdicción sobre las tierras, territorios y recursos naturales que ocupen, en razón de su propiedad ancestral, de conformidad con sus sistemas normativos.

VI. Conservar, proteger y manejar el medio ambiente, la biodiversidad y los recursos naturales, así como fortalecer la relación espiritual que tienen con sus tierras y territorios, de acuerdo con su cosmovisión y sistemas normativos, con respeto de los preceptos y términos establecidos en esta Constitución.

VII. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución, al uso y disfrute de las tierras, territorios y recursos naturales que habiten y ocupen, considerando que éstos constituyen la base material de su reproducción como pueblos indígenas, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la nación.

VIII. a IX. ...

...

...

...

Artículo 27. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

I. a VI. ...

VII...

La ley protegerá la integridad de las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas.

...

...

...

...

...

VII. a XX. ...

Transitorio

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

Notas

1 Héctor Díaz Polanco. Autonomía Regional, la autodeterminación de los pueblos indígenas.

2 Miguel Alberto Bartolomé. Gente de costumbre y gente de razón. Las identidades étnicas en México.

3 José Aylwin. El acceso de los indígenas a las tierras en los ordenamientos jurídicos de América Latina: Un estudio de casos.

4 Naciones Unidas. Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

5 Gilberto Giménez. Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural.

6 Jan de Vos. Ethnic pluralism: conflicto and accommodation.

7 Miguel Urioste Fernández de Córdova. Fortalecer las comunidades. Una utopía subversiva, democrática... y posible.

8 Francisco López Bárcenas. Derechos territoriales y lucha por la autonomía: el caso de los ñuú savi (pueblo mixteco).

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 21 días del mes de abril de 2016.

Diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez (rúbrica)

Que reforma el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Alberto Martínez Urincho y Arturo Santana Alfaro, del Grupo Parlamentario del PRD

1. Planteamiento del problema

El artículo 29 de la Constitución Federal establece la suspensión o restricción del ejercicio de derechos y garantías. Este artículo previene que la restricción o suspensión sólo procederá en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública u otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Tal medida, tendrá como único fin restablecer la normalidad y garantizar el goce de los derechos humanos. Sin embargo, las causales para decretar un Estado de excepción se han mantenido desde la Constitución de 1856-1857. Es decir, La actual redacción del artículo 29 Constitucional refleja la realidad del siglo XIX y no la del constitucionalismo moderno del siglo XXI. Su problema no es sólo temporal, el texto tiene un problema estructural innegable, ya que la formulación sobre “cualquier otro [caso] que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto” o bien de “perturbación” representa una disposición ambigua que permite un margen de interpretación profundamente discrecional. Cabe señalar que, la propia Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha señalado que los Estados no pueden argüir razones de “orden público” o “o bien común” para establecer el Estado de excepción. Por estas razones, la presente Iniciativa se propone: primero, armonizar entre la Constitución Federal con la Convención Americana de los Derechos Humanos las causas que originen el Estado de excepción, y segundo, establecer la votación por de mayoría calificada para la aprobación del Congreso para evitar la gobernabilidad unilateral y propiciar una gobernabilidad multilateral consensada.

2. Argumentos

Primero. El establecimiento de los “Estado de Excepción” tiene sus orígenes en la antigua Roma. Bajo la figura del iustitium se permitían poderes extraordinarios para enfrentar amenazas externas tales como guerras o invasiones, o bien internas como las rebeliones. Así entonces el Senado emitía una norma denominada senatus consultum ultimum, en el que se solicitaba a los cónsules y pretores romanos que eliminaran los riesgos para Roma. El término iustitium, construido exactamente como solstitium , significa literalmente “parada, suspensión del derecho”: quando ius stat —explican etimológicamente los gramáticos— sicut solstitium dicitur ya que se dice iustitium cuando el derecho está detenido, como el sol en el solsticio.

Igualmente en la antigua Grecia antigua estaba la figura denominada stasi, que hace referencia al caos proveniente de la guerra. La stasi puede traducirse como detención de un orden, es decir, como suspensión de un orden establecido; en este sentido puede ser considerado como una figura análoga al iustitium romano.

Hay que resaltar que tanto en Roma como en Grecia, a la “detención del derecho” le precedía una razón de Estado a efecto de restaurar la regularidad política.

Siguiendo el origen de la figura en juego en la doctrina de la razón de Estado es la existencia del Estado mismo; y frente a la amenaza de algo que pueda destruirlo, que pueda mermarlo o partirlo, es que el mismo genera un dispositivo de defensa: suspende el orden jurídico, suspende el Derecho en busca de canalizar el ejercicio de poder para sobrevivir, “para salvar al Estado”.

Ahora bien, el moderno Estado constitucional ha evolucionado y adquirido márgenes de validación cada vez más acotados. Las situaciones que dan lugar a su establecimiento son los conflictos armados: invasión, guerra o conflicto interno; los originados por desastres naturales como huracanes, incendios, sismos, epidemias, crisis sanitarias, o de origen químico, biológico o nuclear, y el relacionado con crisis políticas y sociales dentro de un Estado, éste último el de mayor polémica.

Segundo. Sobre la suspensión de los derechos, en el contexto de un auténtico Estado democrático y social, resulta importante debemos preguntarnos: ¿Quién se protege con el estado de excepción? ¿Al Estado, al territorio, a su población, al orden social? ¿Cuáles son los valores y bienes que busca proteger? ¿La paz pública, la seguridad nacional, los valores democráticos? Por tanto, resulta trascendente que dilucidemos con racionalidad el medio para el establecimiento del Estado de excepción, sobre todo, por las diversas experiencias en América Latina, donde a través de medios constitucionales, se ha decretado el estado de sitio —la versión extrema del estado de excepción en el que las autoridades militares sustituyen a las civiles— es muestra de la desnaturalización de la medida y su utilización política.

Y no son pocas las dudas, ya la experiencia sufrida por varias poblaciones de nuestro hemisferio en décadas recientes, particularmente por desapariciones, torturas y asesinatos cometidos o tolerados por algunos gobiernos. Esa realidad ha demostrado una y otra vez que el derecho a la vida y a la integridad personal son amenazados cuando el hábeas corpus es parcial o totalmente suspendido. Como lo manifestó el Presidente de la Comisión (Interamericana de Derechos Humanos) en la audiencia sobre esta consulta:

“...la Comisión está persuadida que, así como en el pasado reciente miles de desapariciones forzadas se hubieran evitado si el recurso de hábeas corpus hubiese sido efectivo y los jueces se hubieran empeñado en investigar la detención concurriendo personalmente a los lugares que se denunciaron como de detención, tal recurso ahora constituye el instrumento más idóneo no sólo para corregir con prontitud los abusos de la autoridad en cuanto a la privación arbitraria de la libertad, sino también un medio eficaz para prevenir la tortura y otros apremios físicos o psicológicos, como el destierro, castigo tal vez el peor, del que tanto se ha abusado en el subcontinente, donde millares de exiliados conforman verdaderos éxodos”¹

Tercero. En México la suspensión de garantías está prevista en el artículo 29 constitucional que establece como supuestos de procedencia: a) casos de invasión, b) perturbación grave de la paz pública, y c) cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Esta redacción procede de la Constitución de 1857 que lo definía en términos idénticos.

Ahora bien, sobre la suspensión de garantías en el siglo XIX tenemos dos importantes referentes: el primero, el que data del 7 de junio de 1861 y en el contexto de la Guerra de Reforma (1857-1861).² Este decreto estableció lo siguiente (transcripción literal):

“El Excmo. Sr. presidente interino de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

El C. Benito Juárez, presidente interino constitucional de los Estados-Unidos Mexicanos, a todos sus habitantes, sabed:

Que el soberano congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente:

Art. 1. La primera parte del art. 5º, sección 1ª, título 1º de la Constitución quedará en estos términos: “En caso de interés público nacional, todo individuo puede ser obligado a prestar trabajos personales mediante una justa retribución.”

2. Se suspende la garantía que concede el art. 7º del mismo título y sección. La libertad de imprenta se sujetará por ahora a la ley de 28 de Diciembre de 1855 en lo que no se oponga a las leyes de reforma; pero respecto de escritos que directa o indirectamente afecten la independencia nacional, las instituciones, el orden público o el prestigio de los poderes, el gobierno podrá prevenir el fallo judicial, imponiendo a los autores de los escritos una multa que no pase de mil pesos, la cual se impondrá al dueño de la imprenta en caso de ignorarse quién es el autor, o cuando éste no tenga con que satisfacerla. Puede el mismo gobierno, en vez de la pena pecuniaria, imponer la de prisión o confinamiento por seis meses. Los gobernadores de los Estados podrán aplicar las mismas penas; pero en caso de confinamiento darán cuenta al gobierno general para que designe el lugar, quedando entretanto el reo asegurando competentemente. Los diputados al congreso de la Unión quedan sometidos, lo mismo que los demás ciudadanos, a los preceptos de este artículo.

3. Para ejercer la garantía concedida por el art. 9º en asuntos políticos, se necesita el permiso de la autoridad.

4. Los gobernadores de los Estados, el del Distrito y jefes políticos de territorios, expedirán inmediatamente un reglamento sobre portación de armas, en que designarán cuáles son las prohibidas, y el requisito con que se han de portar las permitidas; bajo el concepto de que, en ningún caso podrá con este pretexto, imponerse gravamen alguno pecuniario. En este sentido queda limitada la garantía que concede el art. 10.

5. Se suspenden las garantías de que habla la primera parte del art. 13, la concedida en la segunda parte del art. 18 y en la primera y segunda parte del artículo 19.

6. La primera parte del art. 16, se limita en estos términos: “Nadie puede ser molestado en su persona, domicilio y posesiones, sino en virtud del mandamiento de la autoridad competente”.

7. Se suspende la garantía concedida en el art. 21 respecto de los delitos políticos. Solamente el gobierno general, y en caso de delito político, podrá imponer penas gubernativas, que no pasen de un año de reclusión, confinamiento o destierro. Estas penas solo las aplicará en los casos en que no hubiere consignado los reos a la autoridad judicial.

8. Desde el momento en que se empieza a obrar con las armas en la mano en el sentido de cualquiera opinión política, el delito deja de ser meramente político, y entra en la esfera de común.

9. La segunda parte del art. 26, se limita en estos términos: “En tiempo de guerra podrán exigir los militares, bagaje, alojamiento y servicio personal en los términos que dispone la ordenanza.”

10. La suspensión de estas garantías durará el término de seis meses.

11. Se declara que ha estado y está vigente la ley de conspiradores de 6 de Diciembre de 1856.

Dado en el salón de sesiones del congreso de la Unión, en México, a siete de Junio de mil ochocientos sesenta y uno.- Francisco de P. Cendejas, diputado vicepresidente.- E. Robles Gil, diputado secretario.- G. Valle, diputado secretario.

Por tanto, y con acuerdo del consejo de ministros, mando se imprima, publique, circule y observe. Dado en el palacio nacional de México, a 7 de Junio de 1861.- Benito Juárez. — Al C. León Guzmán, ministro de Relaciones y Gobernación.

Y lo comunico a V. E. para su inteligencia y fines consiguientes.

Es importante señalar que en este Decreto la referencia al concepto de “orden público”.

Por otra parte, el segundo referente, concierne al Decreto del 11 de diciembre de 1861 determinada la suspensión de algunas garantías constitucionales y se facultaba ampliamente al Ejecutivo, como a continuación de cita³ (transcripción literal):

El C. presidente constitucional de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

El C. Benito Juárez, presidente constitucional de los Estados-Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente:

Art. 1. Se declara vigente la ley de 7 de Junio del corriente año, que suspendió algunas de las garantías que otorga la Constitución, haciéndose extensiva la suspensión que ella establece a las que conceden los arts. 11 y 27 en su primera parte.

2. Se faculta omnímodamente al Ejecutivo para que dicte cuantas providencias juzgue convenientes en las actuales circunstancias, sin más restricciones que la de salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la forma de gobierno establecida en la Constitución y los principios y leyes de Reforma.

3. Esta suspensión de garantías y la autorización concedida al Ejecutivo por la presente ley, durarán hasta treinta días después de reunido el congreso, al que dará cuenta del uso que hubiere hecho de estas facultades.

Dado en el salón de sesiones del Congreso de la Unión en México, a once de Diciembre de mil ochocientos sesenta y uno.—Vicente Riva Palacio, diputado presidente.—Juan N. Guzmán, diputado secretario.—M. M. Ovando, diputado secretario.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y observe. Palacio nacional de México, a 11 de Diciembre de 1861. —Benito Juárez. —Al C. Francisco J. Villalobos, oficial mayor encargado del despacho de Gobernación.

Y lo comunico a vd. para su inteligencia y fines consiguientes

Sobre este Decreto, resulta imprescindible la invocación de los conceptos de independencia e integridad del territorio.

Ahora bien, ya en el siglo XX, se expidió el 1° de junio de 1942 un Decreto por el que se autoriza al Ejecutivo Federal, con acuerdo del Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, la suspensión, por el tiempo de duración del conflicto, en todo el territorio nacional, de aquellas garantías que constituyeran obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación creada por el estado de guerra y con motivo de la agresión sufrida por parte de Alemania, Italia y Japón donde se hundió de dos barcos, a pesar de la condición de no beligerantes.

Con posterioridad, el 13 de junio de 1942, se expidió la Ley de Prevenciones Generales relativa a la Suspensión de Garantías establecida por decreto de 1° de junio de 1942, así como el Reglamento relativo a Suspensión de Garantías.

En la Ley de Prevenciones Generales relativa a la Suspensión de Garantías establecida por decreto de 1° de junio de 1942, se establecía:

a) Se entendía, por legislación de emergencia, la dictada por el Ejecutivo Federal, en uso de las facultades que le confiere el artículo 3° del decreto de 1° de Junio de 1942.

b) Las autoridades locales y las municipales, tienen el deber de velar por la eficaz observancia de esta ley. El ministerio público Federal podrá dictar las órdenes y providencias para lograr una mayor eficacia en la cooperación de las autoridades.

c) La garantía otorgada en el artículo 4° de la Constitución tendrá las siguientes limitaciones: los países enemigos solamente podrán realizar actos de comercio en territorio nacional mediante autorización del ejecutivo; sujetarse a las disposiciones que el ejecutivo dicte cuando estime perjudicial a la defensa nacional el ejercicio de determinada profesión, comercio o trabajo; impedir mediante la ley las ganancias ilícitas obtenidas mediante la especulación de artículos de consumo necesario.

d) La garantía consagrada en el artículo 5° constitucional tendrá la siguiente limitación: facultad del Ejecutivo Federal para exigir trabajos de todos aquellos que estén en aptitud de prestarlos en actividades conexas con la defensa nacional, mediante justa retribución.

e) Las garantías consagradas en los artículos 6° y 7° constitucionales no tendrán limitaciones más que la observancia de los requisitos que establezcan: las dependencias federales a cargo de los medios de difusión.

f) La garantía consignada en el artículo 9° de la constitución se sujetará a las siguientes disposiciones: los organizadores de cualquier reunión deberán dar aviso con 24 horas de anticipación al Agente del Ministerio Público Federal; los asistentes a la reunión no podrán portar armas y permitirán la presencia de la autoridad federal, a que se refiere el párrafo anterior; la misma autoridad tendrá la facultad de impedir o disolver la reunión, si aparece que ésta tiene por objeto alterar el orden público y autorizó hacer uso de la fuerza pública.

g) La garantía consagrada en el artículo 10° se restringirá de la siguiente manera: facultad del ejecutivo federal para hacer requisa de armas entre los particulares; decomisar las armas de los infractores a este precepto; facultad del Ejecutivo para reglamentar la portación de armas, la Secretaria de la Defensa Nacional será la única dependencia con aptitud legal para la expedición de permisos; prohibición absoluta de asistir a una reunión de más de 10 personas portando armas.

h) La garantía consignada en el artículo 11 de la constitución se sujetará a las siguientes disposiciones: facultad del ejecutivo para determinar los requisitos para entrar al territorio nacional o salir de él; determinar las condiciones para viajar en territorio nacional; fijar el lugar de residencia de personas al servicio de la defensa nacional.

i) Las garantías consignadas en el artículo 14 de la Constitución quedarán restringidas en la forma siguiente: el Presidente de la República podrá ordenar mediante acuerdo por escrito la concentración por tiempo indefinido de extranjeros y nacionales en lugares determinados; podrán ser ocupados los bienes y derechos reales de los países enemigos o de sus nacionales y los de personas que hayan perdido la posibilidad de realizar sus actividades normales, debido a disposiciones dictadas por un país con el que México tenga relaciones; y las propiedades o negociaciones de los nacionales, así como sus derechos reales.

j) La garantía de que habla el artículo 19 tendrá la siguiente restricción: la detención puede prolongarse a juicio del Ministerio público.

k) Las garantías consignadas en el artículo 20 que darán sujetas a las siguientes restricciones: no se decretará la libertad bajo fianza si es perjudicial para la defensa nacional, se autoriza la incomunicación, podrá ser ampliado el termino de 48 horas de la fracción III del precepto constitucional, podrá suprimirse la publicidad de audiencia; no se dará entrada a ninguna demanda de amparo en que se reclame alguna disposición de las leyes de emergencia; el ejecutivo federal dictará la legislación punitiva para sancionar los delitos en que incurran funcionarios públicos en la aplicación de la legislación de emergencia.

En tanto, el Reglamento relativo a Suspensión de Garantías precisaba, entre otras cosas:

a) En la aplicación de las leyes de emergencia, las autoridades federales y locales regirán su actividad por determinadas reglas respetando la legislación de emergencia dictada por el Ejecutivo Federal.

b) En los casos a que se contrae el último párrafo del artículo 7° de la Ley de prevenciones, el Ministerio Público procederá conforme a las siguientes reglas: el agente investigador aportará pruebas del delito cometido, señalará día y hora para que en audiencia se reciban pruebas del inculpado, recibirá las pruebas y expresará su parecer sobre el caso a la Procuraduría General, el Procurador pronunciará su fallo.

c) En los casos a que se refiere el artículo 8° de la Ley, se procederá en los siguientes términos: el aviso de que trata la fracción I debe darse por escrito en el D.F. al Procurador General, o al que este encargado de la materia penal en la primera instancia; la falta de aviso de que se trata, se sanciona por el Procurador General con multa de hasta quince mil pesos o arresto por quince días, si se otorga prueba de que se dio aviso, se levantará la sanción impuesta; a quienes

porten armas en una reunión se les detendrá con el auxilio de la fuerza pública y puestos a disposición de la Secretaría de la Defensa; en caso de que no se permita la presencia de los agentes federales en una reunión, se disolverá con fuerza pública y se les consignará a la autoridad judicial federal; en caso de que se haga uso de la violencia para impedir que la autoridad cumpla con su deber, los responsables serán castigados con el doble de la pena señalada; si el agente de la autoridad de la fracción IV del art. 8° no cumple con lo dispuesto, será sancionado por omisión con multa de quince días y suspensión hasta por un mes del cargo.

d) Las facultades del art. 13 de la Ley, se sujetarán a lo previsto: cuando un agente del Ministerio Público no obedezca instrucciones del Procurador, dará aviso a dicha dependencia, exponiendo sus motivos; en el caso de aseguramiento de cosas, se dejará constancia escrita de su recibo; en el ejercicio de funciones procederá acompañado de testigos.

e) La aplicación de lo dispuesto por los artículos 14 y 15 de la ley, se sujetará a lo siguiente: las medidas de que se traten estos artículos serán aplicadas por los funcionarios del Ministerio Público Federal con previo aviso a la Procuraduría General; todo delito con motivo del uso de facultad derivado del estado de suspensión de garantías, será considerado de orden federal.

Cuarto. Es importante subrayar que la actual redacción del primer párrafo del artículo 29 constitucional mantiene, con pocos cambios, el texto constitucional del siglo XIX. En particular, las causas para “suspender las garantías constitucionales” no han variado desde la Constitución de 1857 . Observemos:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto , solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al congreso para que las acuerde.⁴

Asimismo, el artículo 29 de la Constitución de 1917 señalaba:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto , solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta

Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al congreso para que las acuerde.⁵

Cabe señalar que desde 1917, se registran cuatro reformas al artículo 29 de la Constitución Federal: 1981, 2007, 2011 y 2014. En todas ellas se reproducen las mismas causales para establecer el Estado de excepción .

Así, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1981 se señalaba lo siguiente:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías que fueren obstáculos para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente da la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que la acuerde.

Por otro lado, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de agosto de 2007 precisaba:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave, o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto , solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraría General de la República y con la con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías que fueren obstáculos para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente da la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que la acuerde.

Posteriormente, en una ambiciosa reforma constitucional de 2011 –que cambió el paradigma jurídico en muchos sentidos- se impulsó un nuevo régimen con diversos tópicos como:

a) En el artículo 1º se:

- Transforma la denominación del Capítulo I, Título Primero para pasar de “De las garantías individuales” a “De los derechos humanos y sus garantías”;
- Reconoce constitucionalmente a los derechos humanos contenidos en tratados internacionales al mismo nivel que los consagrados en la norma fundamental;
- Dispone que las normas relativas a derechos humanos se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Así, además de establecer la obligación de realizar la interpretación conforme a tratados, también se prevé la aplicación del principio pro persona, por el que todas las autoridades que aplican la ley quedan obligadas a preferir aquella norma, o aquella interpretación, que mejor proteja al ser humano;
- Dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Se trata de un mandato integral, no solamente porque está dirigido a todas las autoridades, sino porque la obligación abarca los diversos ámbitos de la actuación pública. Es un mandato para transformar el desempeño diario de las autoridades;
- Consagran los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos como fundamento de la actuación pública;
- Obliga al Estado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, y
- Precisa la prohibición de discriminación por motivo de preferencias sexuales.

b) El artículo 3 incluye la disposición de que la educación que imparta el Estado fomentará el respeto a los derechos humanos;

c) En el numeral 11 se reconoce el derecho al asilo y refugio para quedar: “En caso de persecución por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio”;

d) En el artículo 15 se prohíbe la celebración de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

e) El sistema penitenciario debe organizarse sobre la base del respeto a los derechos humanos (artículo 18);

f) En el precepto 29 constitucional se regula un nuevo régimen de suspensión y restricción de derechos y garantías, además se constituye un núcleo duro de derechos que no pueden suspenderse nunca, ni aun en estados de excepción;

g) Por otra parte, se otorga derecho de audiencia a las personas extranjeras sujetas al proceso de expulsión previsto en el artículo 33;

h) Se prevé en el artículo 89 fracción X que el Poder Ejecutivo, en la conducción de la política exterior, observará como principio el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos;

i) En el artículo 97 se suprime la facultad de investigación de violaciones graves de derechos humanos que se encontraba en la esfera competencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

j) La facultad de investigación se incorporó al artículo 102, Apartado B, de manera cuestionable, como una “nueva” atribución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Además, se pretende dotar al ombudsman de mayor autonomía, verificar una consulta pública en su proceso de elección, brindar mayor fuerza a sus recomendaciones a través de un control político a cargo del Poder Legislativo (Cámara de Senadores) que podrá llamar a los servidores públicos que no acepten o no cumplan las recomendaciones y, finalmente, amplía la competencia del ombudsman a la materia laboral;

k) En el artículo 105 fracción II inciso g) se prevé que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y

l) Finalmente se establece la obligatoriedad de legislar sobre determinadas materias⁶ (Ley sobre Reparación del Daño por Violaciones a Derechos Humanos, Ley a que se refiere el artículo 11 constitucional sobre el Asilo, Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de Suspensión del ejercicio de los Derechos y las Garantías, así como para expedir la Ley Reglamentaria del artículo 33 constitucional, en materia de Expulsión de Extranjeros).

Sin duda, todas las reformas de 2011 se han visto potencializadas y reforzadas en virtud de lo mandado en diversas sentencias pronunciadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los varios casos que contra México en 2008, 2009 y 2010, y dentro de los cuales destaca por sus efectos en el orden jurídico mexicano, el ya famoso caso Rosendo Radilla Pacheco vs México en (2009).

Ahora bien, con relación al nuevo régimen para la suspensión de los derechos derivada de la reforma de 2011, el entonces ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan N. Silva, escribió lo siguiente:

“... las limitaciones de los derechos no tienen cabida salvo en los casos y en las condiciones que nuestro texto constitucional establece. Propiamente hablando, la modificación experimentada en el párrafo primero del artículo inaugural de la Constitución hace notoria la distinción entre la restricción de derechos y su suspensión, siempre por lo que hace únicamente a su ejercicio. Lo anterior, sin embargo, no debe leerse como una flexibilización para limitar derechos, dado que lo esencial de esta porción normativa es la reiteración del carácter excepcional y reglado de tal proceder . Es una lista cerrada y explícita.

Es decir, los derechos humanos solamente se pueden restringir o suspender en los supuestos expresamente previstos en la Constitución. Y más: exclusivamente en las condiciones en ella establecidas. Apreciadas en su conjunto, estas pautas se conforman en dos requisitos inseparables para limitar derechos. No basta con la posibilidad de desprender vía interpretación una hipótesis implícita de restricción o suspensión de derechos, en razón de que, si bien ese ejercicio hermenéutico podría concluir en un nuevo caso de limitación, nunca podría completarlo con la regulación de las condicionantes en las que opera, que solo pueden ser explícitas.

En otros términos, aunque en principio los casos en que pudieran restringirse o suspenderse derechos humanos podrían derivarse por vía de interpretaciones, aduciendo una lectura sistemática de las disposiciones constitucionales —por ejemplo, al contrastar el enunciado normativo que reconoce un derecho con una diversa disposición orgánica del texto constitucional que confiere una atribución a alguna autoridad, para de esa forma buscar sustentar la limitación de ese derecho a la luz de dicha facultad—, lo cierto es que como las condiciones de tal limitación también deben tener base constitucional, ello es algo que solo puede ser expreso.

Quienes interpretan la Constitución pueden en un momento dado pretender haber descubierto nuevos supuestos de restricción o suspensión de derechos humanos, no explicitados en el propio texto constitucional, pero lo que de ninguna manera pueden atribuirse es la capacidad de derivar por vía hermenéutica las condiciones en las que operan tales casos implícitos de limitación de derechos, pues esa tarea corresponde en exclusiva a aquellos a quienes se encomienda el rol de instancia legisladora constitucional . Y si no se puede lo segundo, entonces lo primero no se sostiene. Por ello, bajo el texto constitucional reformado los dos requisitos son inseparables”⁷

Por otro lado, siguiendo nuestra línea argumentativa, y pese a los alcances y las transformaciones estructurales del sistema jurídico por la reforma constitucional del 2011, el artículo 29, primer párrafo, preservó, indebidamente, las causales para decretar el Estado de excepción del siglo XIX . Esto para quedar en los siguientes términos:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto , solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y si n que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

Continuando con la argumentación, hay que recordar que se presentó una reforma constitucional al artículo 29 del 10 de febrero de 2014. El actual texto constitucional establece:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto , solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

Cuarto. La actual redacción del artículo 29 Constitucional refleja la realidad del siglo XIX y no la del constitucionalismo moderno del siglo XXI. Su problema no es sólo temporal, el texto tiene un problema estructural innegable: la formulación “cualquier otro [caso] que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto” o bien de “perturbación representa una disposición ambigua que permite un margen de interpretación profundamente discrecional.

Es evidente que las causas permitidas por el artículo 27.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado) se encuentran asociadas a razones de seguridad nacional . En cambio las causales para decretar el Estado de excepción que establece el artículo 29 de la Constitución Federal, salvo el caso de “invasión”, las dos restantes requieren de una decisión discrecional del poder público en la medida en que corresponde a éstos decidir cuándo se considera que el Estado se encuentra en una situación

que se traduzca en perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto . Luego entonces, esa discrecionalidad puede derivar en el abuso del procedimiento constitucional, puesto que basta la sola apreciación del presidente de la República de haberse actualizado, circunstancia prevista por la norma constitucional.

Resulta entonces que causales como “perturbación grave de la paz pública” o “grave peligro o conflicto” por razones intrínsecas del concepto se asocien más a cuestiones de “orden público” que a razones de seguridad nacional.

Recordemos que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en el artículo 27 la suspensión de garantías, y en el 29, las normas de interceptación, precisando que “ninguna norma puede ser interpretada en el sentido de suprimir y limitar injustificadamente el ejercicio de derechos, desnaturalizándolos o vaciándolos de contenido efectivo”.

Al respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos, en sus artículos 27.1 y 27.2, 25.1 y 7.6, precisa que:

Artículo 27. Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

Quinto. Por su parte, la Corte Interamericana ha definido estándares de protección y obligaciones de los Estados parte. En la Opinión Consultiva OC-6/86,8 estableció que “en circunstancias excepcionales y bajo condiciones precisas, la Convención permite suspender temporalmente algunas de las obligaciones contraídas por los Estados (art. 27)” . En este sentido, la CoIDH precisó:

“El artículo 30 se refiere a las restricciones que la propia Convención autoriza a propósito de los distintos derechos y libertades que la misma reconoce. Debe subrayarse que, según la Convención (art. 29.), es ilícito todo acto orientado hacia la supresión de uno cualquiera de los derechos proclamados por ella. En circunstancias excepcionales y bajo condiciones precisas, la Convención permite suspender temporalmente algunas de las obligaciones contraídas por los Estados (art. 27). En condiciones normales, únicamente caben restricciones al goce y ejercicio de tales derechos. La distinción entre restricción y supresión del goce y ejercicio de los derechos y libertades resulta de la propia Convención (arts. 16.3, 29.a y 30). Se trata de una distinción importante y la enmienda introducida al respecto en la última etapa de la elaboración de la Convención, en la Conferencia Especializada de San José, para incluir las palabras “al goce y ejercicio “, clarificó conceptualmente la cuestión (Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7-22 de noviembre de 1969, Actas 5 y Documentos, OEA/Ser. K/XVI/1.2, Washington, D.C. 1973 (en adelante “Actas y Documentos “) repr. 1978, esp. pág. 274).

Asimismo, de acuerdo a los razonamientos de la CoIDH, para que sea procedente la suspensión o restricciones de los derechos humanos es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:⁹

- a) Que se trate de una restricción expresamente autorizada por la Convención y en las condiciones particulares en que la misma ha sido permitida;
- b) Que los fines para los cuales se establece la restricción sean legítimos, es decir, que obedezcan a “razones de interés general” y no se aparten del “propósito para el cual han sido establecidas “. Este criterio teleológico, cuyo análisis no ha sido requerido en la presente consulta, establece un control por desviación de poder; y

c) Que tales restricciones estén dispuestas por las leyes y se apliquen de conformidad con ellas.

Por otra parte, la CoIDH en la misma Opinión Consultiva señaló que no puede “invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real.” Ello, de conformidad a lo siguiente:

“31. La Corte expresó al respecto en anterior ocasión que es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana... No escapa a la Corte, sin embargo, la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de “orden público” y “bien común”, ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (ver el art. 29.a de la Convención). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las “justas exigencias” de “una sociedad democrática” que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención (La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 66 y 67)”.

Este criterio se había vertido ya con anterioridad por la CoIDH¹⁰ en la OC-5/85 al señalar lo siguiente:

67. No escapa a la Corte, sin embargo, la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de “orden público” y “bien común”, ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (ver el art. 29.a) de la Convención). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las “justas exigencias” de “una sociedad democrática” que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención.

Sexto. Una de las importantes reformas constitucionales de 2011 fue, sin duda, la incorporación de principio pro homine o el principio pro persona. Sin embargo, la aplicación de dicho principio tiene sus dificultades técnicas que hay que dilucidar en la resolución de casos abstractos y concretos: primero, cuáles son las bases para determinar la interacción entre la Constitución y los tratados que contengan normas de protección de derechos humanos de las personas, y segundo, qué implica el mandato específico para la interpretación de las normas en derechos humanos, cualquiera que sea su naturaleza o posición en el sistema jurídico.

Hay que recordar que, desde la década de los años ochenta, la CoIDH dejó entrever en sus resoluciones la definición del principio pro persona. Entonces el juez Rodolfo E. Piza Escalante, en uno de sus votos adjuntos a una decisión de la CoIDH, conceptualizó dicho principio como:

[Un] criterio fundamental [que] [...] impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen. [De esta forma, el principio pro persona] [...] conduce a la conclusión de que [la] exigibilidad inmediata e incondicional [de los derechos humanos] es la regla y su condicionamiento la excepción.¹¹

En años posteriores, este principio fue adoptado por los tribunales federales, incluso antes de la reforma de 2011. Así, lo demuestra un criterio jurisprudencial de un Tribunal Colegiado de Circuito:

“El principio pro homine que implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio, se contempla en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, respectivamente. Ahora bien, como dichos tratados forman parte de la Ley Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 constitucional, es claro que el citado principio debe aplicarse en forma obligatoria”.¹²

Ahora bien, una vez vigente la reforma de 2011, buena parte de tribunales colegiados empezaron a pronunciarse sobre la conceptualización y aplicación de tal principio. Veamos algunos criterios jurisprudenciales:

“Con motivo de las reformas constitucionales de 10 de junio de 2011, el párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia, para favorecer en todo tiempo a las personas con la protección más amplia. Así, existe la obligación constitucional de velar por la interpretación más

extensiva sobre el punto jurídico a dilucidar -principio pro homine-, que también está recogido en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, respectivamente, dado que esto deriva en respetar el principio de acceso a la justicia, previsto en el numeral 17 de la Ley Suprema, que obliga a las autoridades en todos los procedimientos, incluyendo los administrativos, a dar oportunidad de defensa y atender a la integridad de los escritos presentados. Por ello, si la autoridad administrativa en un procedimiento requiere al gobernado para que, entre otras cosas, señale domicilio para recibir notificaciones y éste desahoga lo solicitado en una hoja membretada con su nombre y domicilio, se debe atender a la integridad del documento, concluyendo que a falta de otro citado expresamente, en ese inmueble se realizarán las posteriores notificaciones que deban ser personales.”¹³

“La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al explicar el alcance de este principio, en relación con las restricciones de los derechos humanos, expresó que “entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido”. Así, cuando esa regla se manifiesta mediante la preferencia interpretativa extensiva, implica que ante diferentes interpretaciones de un dispositivo legal, debe optarse por aquella que conduzca a una mejor y más amplia protección de los derechos fundamentales, descartando así las que restrinjan o limiten su ejercicio. Bajo este contexto, resulta improcedente que, a la luz del principio pro homine o pro persona, pretendan enfrentarse normas de naturaleza y finalidad distintas, sobre todo, si no tutelan derechos humanos (regulan cuestiones procesales), pues su contenido no conlleva oposición alguna en materia de derechos fundamentales, de modo que el juzgador pudiera interpretar cuál es la que resulta de mayor beneficio para la persona; de ahí que si entre esas dos normas no se actualiza la antinomia sobre dicha materia, el citado principio no es el idóneo para resolver el caso concreto”¹⁴

Asimismo, los tribunales federales ha determinado que para aplicar el principio pro homine es ponderar el peso de los derechos humanos, a efecto de estar siempre a favor del hombre, lo que implica que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trate de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trate de establecer límites a su ejercicio. ¹⁵

Por otra parte, según criterios jurisprudenciales, el referido principio –su directriz interpretativa- tiene dos variantes¹⁶ por la cual se busca optimizar más un derecho constitucional. Esta variante, a su vez, se compone de:

1.) Principio favor libertatis, que postula la necesidad de entender al precepto normativo en el sentido más propicio a la libertad en juicio, e incluye una doble vertiente: primera, las limitaciones que mediante ley se establezcan a los derechos humanos no deberán ser interpretadas extensivamente, sino de modo restrictivo ; y segundo, debe interpretarse la norma de la manera que optimice su ejercicio ;

2.) Principio de protección a víctimas o principio favor debilis ; primero, referente a que en la interpretación de situaciones que comprometen derechos en conflicto, es menester considerar especialmente a la parte situada en inferioridad de condiciones, cuando las partes no se encuentran en un plano de igualdad; y segundo, la directriz de preferencia de normas, la cual prevé que el Juez aplicará la norma más favorable a la persona, con independencia de la jerarquía formal de aquélla .

En sentido, y una vez entendido el concepto del principio pro homine, y comprendido su directriz interpretativa, resulta evidente que las causas para decretar el Estado de excepción, previstas en el artículo 29 constitucional –y basadas en razones de seguridad nacional, pero también de orden público- dan pauta a interpretaciones más extensas para la restricción o suspensión de los derechos humanos.

En cambio, las causales previstas en la Convención Americana de los Derechos Humanos para que un Estado parte suspenda o restrinja el Habeas Corpus -que atienden a razones estrictas de seguridad nacional- son interpretación restringida y favorecen la optimización de los derechos. Por tanto, es consecuente, la armonización de las causales para decretar el Estado de excepción previstas en la Constitución Federal con las que contempla la Convención Americana de los Derechos Humanos.

Séptimo. Al momento de presentar la presente Iniciativa, se discute de la minuta la minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la Cámara de Diputados.

El referido proyecto de Ley Reglamentaria desarrolla tres importantes conceptos como causales para decretar el Estado de excepción: el de “Invasión”, “Perturbación grave de la paz pública” y “Grave peligro o conflicto” . Esto es:

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Invasión. La entrada de fuerzas armadas, sin la autorización correspondiente, pertenecientes a otro Estado, a cualquier parte del territorio nacional;

II. Perturbación grave de la paz pública. Situaciones de violencia que alteren la estabilidad social y pongan en riesgo la integridad, seguridad o libertad de la población o de una parte de ella; y que representen una amenaza a la capacidad de las instituciones del Estado para hacer frente a dichas afectaciones;

III. Grave peligro o conflicto. Circunstancias excepcionales que generen afectaciones a la población por factores de orden sanitario, ambiental, climático, químico o físico, o bien, por acciones que los expongan a emergencias o desastres, sean de origen natural o antropogénico, y

IV. Restricción o suspensión. Restricción o suspensión del ejercicio de derechos y sus garantías en términos del artículo 29 constitucional

Si se examina con cuidado, el concepto de “Invasión” es más cercano a razones de seguridad nacional y que intrínsecamente se asocia a la integridad del territorio e preservación de la soberanía e independencia del Estado. Sin embargo, los conceptos de “Perturbación grave de la paz pública” y “Grave peligro o conflicto” se asocian al concepto de orden público e interés social.

En argumentos anteriores hemos citado que la CoIDH se ha pronunciado en el sentido de que no puede “invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real.

Al reflexionar sobre el concepto de “orden público” o “bien común” es menester hacer una exploración en los criterios jurisprudenciales, para determinar su alcance y significado.

Los tribunales federales han señalado que el “orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados , de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso (...) se debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social ”.17 Asimismo, según los jueces para aplicar “el criterio de interés social y de orden público, se debe sopesar el perjuicio que podría sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado y el monto de la afectación a sus derechos en disputa, con el perjuicio que podrían sufrir las metas de interés colectivo perseguido con los actos concretos”.18

Octavo. Sin duda, la suspensión de las garantías puede ser, en algunas hipótesis, el único medio para atender a situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrática. Sin embargo, el Estado de excepción puede dar origen a los abusos, y que de hecho, se han dado en la región. Y cuando las medidas de excepción no están plenamente justificadas a la luz del ejercicio efectivo de la democracia representativa se tiene el riesgo de iniciar un régimen autocrático.

Siendo que la suspensión o restricción de los derechos un asunto toral en las democracias, resulta consecuente que el Congreso de la Unión apruebe, por votación calificada de los miembros presentes de cada una de las Cámaras , a efecto de que se permita el libre juego democrático de los diferentes grupos parlamentarios y abandonar la gobernabilidad unilateral y adoptar la gobernabilidad multilateral consensada.

3. Fundamento legal

Por todo lo anteriormente expuesto, quienes suscriben, Alberto Martínez Urincho y Arturo Santana Alfaro , diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática 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; así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados; sometemos a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente::

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el párrafo primero del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 29. En los casos de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado , solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación de las dos terceras partes, de quienes integran las cámaras del Congreso de la Unión podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. En caso de que el Congreso no se encuentre reunido, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

...

...

...

...

Transitorio

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

Notas

1 Corte interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC.8/87 del 30 de enero de 1987, “El Habeas Corpus bajo suspensión (Arts. 27.2, 25,1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos), numeral 36.

2 Memoria Política de México, “1861 Decreto del congreso. Se suspenden algunas garantías constitucionales y se faculta ampliamente al Ejecutivo”, Fuente consultada el 5 de Abril de 2016, www.memoriapoliticademexico.org/Textos/3Reforma/1861SGC.html

3 *Ibíd.*

4 Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857)”, fuente consultada el 5 de Abril de 2016. www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf

5 Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)”, versión original, fuente consultad el 5 de Abril de 2016.

www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf

6 Según el Quinto Transitorio del Decreto del 11 de junio de 2011, se deberían promulgar, en el término de un año, las siguientes leyes reglamentarias: Ley sobre Reparación del Daño por Violaciones a Derechos Humanos; Ley a que se refiere el artículo 11 constitucional sobre el Asilo; Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de Suspensión del ejercicio de los Derechos y las Garantías, y la Ley Reglamentaria del artículo 33 constitucional, en materia de expulsión de Extranjeros.

7 Silva Meza, Juan N., “El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México”, Anuario de derecho constitucional latinoamericano, año XVIII, Bogotá Colombia, 2012, pp. 156-157

8 Corte Interamericana de Derechos humanos, Opinión consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, numeral 14.

9 *Ibíd.*, numeral 18.

10 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985 “La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”.

11 “Opinión Separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante”, en Corte Interamericana de Derechos Humanos Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos),

Opinión Consultiva oc-7/86 del 29 de agosto de 1986, serie A, núm. 7, párr. 36. También revisar la “Opinión Separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante”, en Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva oc-5/85 del 13 de noviembre de 1985, serie A, núm. 5, párr. 12.

12 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Principio pro homine . Su aplicación es obligatoria. Época: Novena Época, Registro: 179233, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Febrero de 2005, Materia(s): Administrativa, Tesis:I.4o.A.464 A, Página: 1744.

13 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acceso a la justicia y pro homine . Las autoridades administrativas tienen obligación constitucional de aplicar esos principios al momento de proveer sobre el desahogo de un requerimiento (reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011), Época: Décima Época, Registro: 2000183, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 3, Materia(s): Constitucional, Tesis: VI.3o.A.3 A (10a.), Página: 2223

14 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Principio pro homine o pro persona . Si en un caso concreto no se actualiza la antinomia de dos normas que tutelan derechos humanos para que el juzgador interprete cuál es la que resulta de mayor beneficio para la persona, aquél no es el idóneo para resolverlo. Época: Décima Época, Registro: 2005477, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III, Materia(s): Constitucional Tesis: II.3o.P. J/3 (10a.), Página: 2019

15 Ver, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Principio pro homine . Variantes que lo componen, Época: Décima Época, Registro: 2005203, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Tesis: I.4o.A.20 K (10a.), Página: 1211

16 *Ibídem*.

17 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Suspensión, nociones de orden público y de interés social para los efectos de la, Época: Novena Época, Registro: 199549, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Enero de 1997, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.3o.A. J/16, Página: 383

18 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Suspensión definitiva. Es procedente su otorgamiento cuando el acto reclamado consiste en el requerimiento de información y documentos que el quejoso estima son confidenciales (artículos 31 de la ley federal de competencia económica y 33 de la Ley Federal de

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4513-VII, jueves 21 de abril de 2016

Procedimiento Administrativo. Época: Novena Época, Registro: 185639, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Octubre de 2002, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.9o.A.58 A, Página: 1454

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2016.

Diputados: Alberto Martínez Urincho, Arturo Santana Alfaro (rúbricas).

Que reforma el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Felipe Reyes Álvarez, del Grupo Parlamentario del PRD

Problemática:

Desde el nacimiento del México independiente, en “Los Sentimientos de la Nación” José María Morelos y Pavón, planteo la creación de un país que pugnara por la igualdad en todos los sentidos, por un país que velara por el desarrollo de sus ciudadanos sin importar raza, religión o condición social.

La lucha por los Derechos Humanos no es para nada ajena a la actualidad y por tanto los temas relacionados con ellos también han experimentado un notable desarrollo y expansión. En los últimos años hemos visto como además de ser incluidos en las constituciones y leyes de los Estados, han pasado también a la escena internacional al ser incluidos en múltiples instrumentos internacionales y al establecerse también sistemas internacionales para su protección.

Los Estados deben cumplir con su obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos de todos los ciudadanos sin discriminación y a asegurar que todas las personas participen en las discusiones sobre políticas y leyes que afecten sus derechos.

Debemos parar a toda costa la discriminación ya que estas conductas prejuiciosas, son las que producen desigualdad desfavoreciendo al individuo. La sociedad debe de formar una conducta basada en los ideales de igualdad y de respeto que es obligación del Estado garantizar, corregir y erradicar esas prácticas.

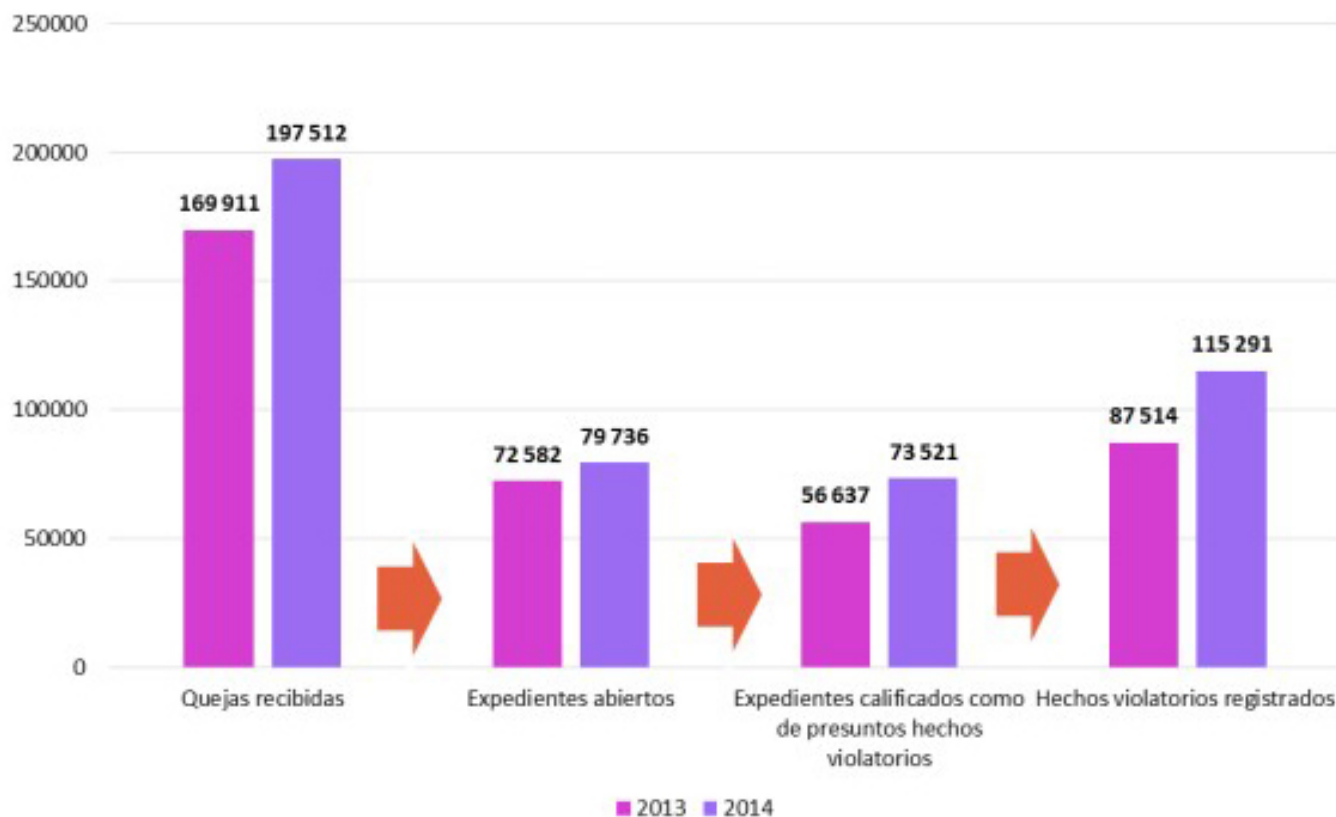
La defensa de los Derechos Humanos es una tarea de todos, pero específicamente, las instituciones del Estado deben de estar obligadas a la procuración de prácticas incluyentes.

En la siguiente gráfica se muestra el aumento de quejas y expedientes abiertos contra dependencias en los años 2013 y 2014.

En el 2014¹⁰, el número de violaciones de los derechos humanos conocidos por los OPDH llegó a los 115 mil 291 hechos, contenidos en 73 mil 521 expedientes calificados como tales por los OPDH¹¹.

Expedientes calificados y hechos violatorios registrados por las OPDH, 2013 y 2014^P

Gráfica 1



^P Cifras preliminares

Fuente: INEGI. Recopilación de información de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos en México, 2014 y 2015.

Consideraciones

Que según lo establece la Comisión Nacional de Derechos Humanos estos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes.;¹

La misma CNDH señala que los elementos de respeto a los derechos humanos se dividen en principio básicos como el de Universalidad, señala que los derechos

humanos corresponden a todas las personas por igual. Principio de Interdependencia: consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros, de tal manera que el reconocimiento de uno de ellos , así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos que se encuentran vinculados. Principio de Indivisibilidad: Se habla de indivisibilidad de los derechos humanos en función a que poseen un carácter indivisible pues todos ellos son inherentes al ser humano y derivan de su dignidad.

Lo anterior faculta al Estado a actuar como garante de los derechos humanos; con la máxima potestad, lo que le permitiría un proceso de armonía y crecimiento en el quehacer cotidiano de la ciudadanía.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece dentro del quinto párrafo del artículo 1º.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Con base en lo anterior y en apego a lo que sugiere la CNDH de clasificar los derechos humanos únicamente en civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales, partiendo que dentro del conjunto de derechos humanos no existen niveles ni jerarquías pues todos tienen igual relevancia, por lo que el Estado se encuentra obligado a tratarlos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso.²

Me permito citar el argumento algunas vez vertido que “es oportuno y necesario adecuar nuestro marco regulatorio a la movilidad social, actual y futura”

Fundamento Legal

Con base en lo Anterior el suscrito Diputado Felipe Reyes Álvarez, pone a consideración la presente iniciativa con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por tanto y en atención a lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta honorable Cámara la presente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforma el artículo 1o. en su quinto párrafo del Capítulo I, De los derechos humanos y sus garantías, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el artículo 1o. en su quinto párrafo del Capítulo I, de los Derechos Humanos y sus Garantías, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 1o. ...

Las normas relativas...

Todas las autoridades...

Está prohibida la esclavitud...

Queda prohibida toda discriminación, distinción y exclusión que atenten contra la dignidad humana y que en consecuencia impida , anule o afecte el reconocimiento y el ejercicio de los derechos intrínsecos de las personas.

Transitorio

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

Notas:

1 www.cndh.org.mx/Que_son_derechos_humanos

2 www.cndh.org.mx/

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro sede de la Cámara de Diputados a los 22 días del mes de abril de 2016.

Diputado Felipe Reyes Álvarez (rúbrica)

Que reforma el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Claudia Sofía Corichi García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita Claudia Sofía Corichi García, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, 176, 179 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. Tema de importancia crucial para nuestra labor es la de redactar leyes, reformarlas, abrogarlas, entender las necesidades y demandas de los ciudadanos que nos otorgan su confianza para trabajar en pro de las mismas, y del otro lado la del Ejecutivo de reglamentarlas “cada vez más leyes se van quedando como las normas que contienen los grandes principios, las decisiones generales sobre determinada materia y los reglamentos son los que recogen las reglas prácticas, las que se aplican de manera inmediata al ciudadano. Del total de normas que conforman el ordenamiento un gran porcentaje son de tipo reglamentario, de modo que conocer cómo se producen y a que límites deben sujetarse tantas y tan importantes normas resulta del mayor interés para los juristas mexicanos”.¹

II. Con la incorporación de nuevos derechos a la Constitución Política de nuestro país, como el derecho al agua, a la alimentación, etc., se observa y hace pertinente reflexionar acerca de la facultad del Ejecutivo de dictar normas reglamentarias. “La incorporación a nuestro sistema jurídico de diferentes tratados internacionales en materia de derechos humanos ha venido a modificar la forma y los procedimientos a través de los cuales se expiden los reglamentos”.²

III. La facultad reglamentaria del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se deriva de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dispone lo siguiente:

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

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

IV. Esta facultad reglamentaria se otorga al presidente con la finalidad de ayudar a la ejecución de la ley, precisando las normas contenidas en las leyes, sin

embargo, estas disposiciones reglamentarias no deberían contrariar ni ir más allá de sus contenidos y situaciones que las leyes regulan, sino se estaría vulnerando el principio de la división de poderes establecido por nuestra carta magna.

Consideraciones

Primera. La Suprema Corte de Justicia de la Nación; ha señalado que la facultad reglamentaria del presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma.

El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.

Segunda. La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo federal tiene como principal objeto proveer, en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas, por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que esta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.³

Tercera. En muchas ocasiones, nos encontramos con que el poder ejecutivo federal se excede en su facultad reglamentaria, yendo más allá del alcance que el propio legislador quiso dar a la propia ley, lo cual va en contra de los propios principios teóricos que dieron sustentos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuarta. El artículo 183 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la cual va más allá de lo dispuesto por el artículo 115 de la Ley del Impuesto sobre la Renta que permite deducir 35 por ciento de los ingresos obtenidos por arrendamiento de inmuebles en lugar de aplicar las deducciones específicas del mismo artículo, este no sujeta esa opción a ninguna otra condición y sin embargo el mencionado artículo 115 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que si se ejerce la opción la misma deberá ejercerse por el contribuyente para todos los inmuebles de su propiedad, incluso en los que tenga el carácter de copropietario. Lo anterior es un claro ejemplo de un caso concreto

en dónde a través de un reglamento el Poder Ejecutivo está estableciendo obligaciones adicionales a los contribuyentes que el legislador nunca estableció, siendo que esa no es la función teórica de los reglamentos y lo cuál es contrario a la doctrina de la división de poderes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que no obstante el hecho de que las normas de carácter legal y las reglamentarias sean materialmente similares, las dos provienen de distintos entes jurídicos del Estado, por lo cual son formalmente distintas por lo cual tiene consecuencias diferentes en ambos casos.

Quinta. El artículo 43-A del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al prever que cuando el monto de las prestaciones de previsión social exceda los límites establecidos en el artículo 31, fracción XII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, dicho excedente será deducible únicamente cuando el patrón cubra por cuenta del trabajador el impuesto que corresponda al excedente, considerándose como ingreso para el trabajador por el mismo concepto, debiendo efectuarse las retenciones respectivas, esto pretende subsanar los vicios de inconstitucionalidad contenidos en el precepto legal que debería únicamente reglamentar, lo cual se materializaría al permitir la deducción de los gastos de previsión social, en lo referente al excedente erogado que no hubiera podido deducirse en los términos del indicado artículo 31, fracción XII, lo que excede la facultad reglamentaria del presidente de la República, pues contradice lo dispuesto legalmente, ya que la intención del legislador era limitar la deducción de los gastos de previsión social, mientras que la de la disposición reglamentaria es establecer requisitos para hacer deducible la parte que la ley no autoriza deducir.

Dicha situación va más allá de lo que la facultad reglamentaria del Ejecutivo federal puede aportar al ordenamiento, considerando que el artículo 31, fracción XII, declarado inconstitucional por el Tribunal en Pleno, no ha sido modificado por el Poder Ejecutivo, siendo dicho órgano al que le corresponde tal función; por ende, los vicios de inconstitucionalidad observados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aún afectan a dicho artículo.⁴

Los ejemplos anteriormente expuestos, son sólo algunos de los múltiples casos en que un reglamento excede la voluntad del legislador, lo cual, insisto, va en contra del principio de división de poderes y el sistema de “checks and balances”, que es el término teórico que se usa para designar la relación que tienen los tres Poderes planteados por Montesquieu, a saber los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en un sistema político. Este sistema de balance entre poderes hace posible que ningún poder abuse de sus facultades obteniendo más de las debidas.

De esta manera, considero que, no obstante la doctrina constitucionalista y los criterios del poder judicial, se ha establecido claramente que los reglamentos no deben exceder el alcance de la ley, creo que resulta necesario establecer expresamente esto en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto es que someto a la consideración del pleno de esta soberanía, iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, sin alterar el contenido y alcance de las mismas.

Transitorio

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

Notas

1 López Olvera, Miguel Alejandro “La nueva facultad reglamentaria en México. Evaluación y perspectivas a la luz del texto actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

2 Ibídem, página 596.

3 Controversia constitucional 41/2006.- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.—3 de marzo de 2008.—Unanimidad de diez votos.—Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.—Ponente: José Ramón Cossío Díaz.—Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 79/2009, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, agosto de 2009, página 1067, Pleno, Tesis P./J. 79/2009; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, mayo de 2008, página 529.

4 Amparo en revisión 619/2010. Conductores Tecnológicos de Juárez, S.A. de C.V. 27 de octubre de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo. Registro No. 161487 Localización: Novena Época Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIV, Julio de 2011 Página: 308 Tesis: 1a. CXV/2011 Tesis Aislada Materia(s): Constitucional

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2016.

Diputada Claudia Sofía Corichi García (rúbrica)

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

Los suscritos, diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Artículo 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, someten a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer la figura de revocación de mandato, conforme a la siguiente:

Exposición de Motivos

I. Nuestro actual sistema político emergió de la Revolución Mexicana, suscitada en gran medida por un régimen de privilegios y opresión ejercido por Porfirio Díaz, quien se mantuvo en la máxima magistratura del país durante 38 años. Este ejercicio monopólico del poder llevó a que Francisco I. Madero, entonces candidato presidencial por el Partido Nacional Antirreelecccionista, convocara mediante el Plan de San Luis a un levantamiento armado nacional el 20 de noviembre de 1910, dando así inicio la Revolución Mexicana, que tuvo como bandera inicial la eliminación de la reelección y el consecuente sufragio efectivo, sintetizada en su principal lema: Sufragio efectivo, no reelección.

A pesar de lo anterior, nuestra actual Carta Magna, elaborada por el Constituyente de Querétaro en 1917, y que pretendía cristalizar el conjunto de los ideales revolucionarios, no consignó en su articulado la revocación de mandato como uno de los instrumentos ideales para acotar el ejercicio monopólico del poder por parte de los gobernantes de elección popular.

Ante un escenario de incapacidad y desconfianza por el aumento generalizado de la inseguridad, el incremento de la pobreza, el crimen organizado y el descubrimiento de actos de corrupción e impunidad por parte de autoridades de los tres niveles de gobierno, así como las constantes violaciones a los derechos humanos, civiles y políticos que padecen diariamente miles de mexicanos, se ha convertido en un auténtico clamor popular la instrumentación de herramientas de participación ciudadana y rendición de cuentas que permitan el reencauzamiento del estado de derecho, a través por ejemplo de la revocación de mandato, que establece la posibilidad de que la ciudadanía ejerza su juicio sobre el desempeño de los titulares de los poderes.

II. El filósofo griego Aristóteles señaló en la Política que el Estado, como una gran casa común, tiene como finalidad el “buen vivir” de la comunidad, y añade que el espíritu de ese Estado es su constitución política, que debe ser fundada en la

justicia, y por eso escribe: “todas las constituciones son una especie de justicia, pues son comunidades, y todo lo común se funda en la justicia¹”. Es decir que sólo la justicia conduce el buen vivir, y de ello podemos deducir que un Estado que no es justo y que por lo tanto no conduce al buen vivir, no puede ser considerado un buen Estado, sino una especie de corrupción de la idea de Estado y de su primera finalidad.

Sin embargo, hace ya demasiado que México dejó de ser una comunidad del “buen vivir”, y hoy nos debatimos en un continuo baño de sangre y en un océano de sistémica corrupción. Y es por eso que resulta urgente preguntarnos si acaso es nuestra Constitución la que debe ser cambiada o si son en cambio las personas que han detentado el poder quienes nos han escamoteado ese “buen vivir” para el que todo Estado existe, quienes han corrompido la finalidad de nuestro Estado y traicionado el espíritu de nuestra Constitución: la justicia. Y resulta urgente porque debemos tomar nota de lo que señaló poco después Teofrasto, el más insigne de los discípulos de Aristóteles: “si los hombres no pueden alcanzar este fin (del buen vivir), la comunidad se disuelve²”.

En todo caso, resulta evidente que los ciudadanos precisan de mayores garantías constitucionales para cambiar, para remover a aquellos políticos que hubieren traicionado el sentido del servicio público y considerado a las instituciones nacionales como un mero patrimonio personal. Pues debemos preguntarnos cómo eliminar de la vida pública de México, la idea de que la clase política tiene por patrimonio personal a las instituciones nacionales, esa idea que Octavio Paz tan brillantemente señaló en *El ogro filantrópico* como uno de los grandes males nacionales. En pocas palabras, México no puede tener una de las constituciones más reformadas del mundo, sin que al mismo tiempo no estemos procurando darle un sentido de comunidad, y por lo tanto de justicia, a la norma fundamental de los mexicanos.

En ese sentido, resulta primordial fomentar la participación ciudadana y la rendición de cuentas para atajar de una vez por todas ese patrimonialismo político que es el cáncer fundamental de la nación, y es por ello que antes que permitir que nuestra Carta Magna considerase tan prolijamente los criterios en materia de alcantarillado o de telecomunicaciones, debería contener el fortalecimiento de la idea de comunicar, que es la esencia de una constitución, como señaló Aristóteles. ¿Y qué herramientas conducen a fortalecer la idea de comunidad sino aquellas que llevan a la ciudadanía en general a tomar parte activa en la vida pública? por lo anterior, es necesario que el sistema político debe elevar la revocación de mandato a rango constitucional y hacer verdaderamente viable la consulta popular, entre otros instrumentos de participación ciudadana.

El mismo Aristóteles señala en la *Política* que “el fundamento básico del sistema democrático es la libertad³”, y es evidente que no hay libertad sin justicia, pues nadie que viva mal puede ser libre de elegir su buen vivir. De forma que la corrupción del estado es también la corrupción de la democracia y un atentado a la libertad fundamental de los individuos.

Sólo la participación ciudadana en la toma de las decisiones fundamentales pueden contribuir a crear ese necesario sentimiento de comunidad, y por lo tanto a restaurar la justicia y la libertad. En el actual horizonte de corrupción, la revocación de mandato puede convertirse en uno de los instrumentos ideales de participación ciudadana que restaure el sentido de comunidad y destierre de la vida política la asunción patrimonialista de las instituciones y de los órganos de poder republicanos, al colocar al profesional de la política institucional en la continua observancia ciudadana, que ante cualquier violación al espíritu de su mandato, podrá revocárselo.

En este sentido, vale la pena recordar que el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce como principio democrático fundamental de nuestro orden político el de otorgarle a los ciudadanos el derecho de alterar su forma de gobierno:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Es por que en el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, siempre hemos considerado que el espíritu fundamental para renovar la vida pública de México y para conducir por lo tanto a nuestra comunidad hacia la justicia, la libertad y el digno buen vivir, tiene que consistir en darle a los ciudadanos un poder de decisión cada vez mayor, y en quitar por lo tanto a la clase política la idea de que el poder es algo que exclusivamente detentan los políticos profesionales. La revocación de mandato constituye la espina dorsal del andamiaje institucional que debemos construir para erradicar la corrupción de nuestro país.

Por lo expuesto se somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer la figura de revocación de mandato

Artículo Único. Se adiciona una fracción IX al artículo 35, un inciso q) a la fracción IV del artículo 116, un sexto párrafo al artículo 108, y se reforman la fracción III del artículo 36, la fracción XXIX-Q del artículo 73, el artículo 83, la fracción I del artículo 115, la fracción I del artículo 116, las fracciones II, III y VI del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. ...

I. a VIII. ...

IX. Votar en las consultas sobre revocación de mandato.

La revocación de mandato se entenderá como un medio de control constitucional de participación ciudadana, para destituir a los representantes de elección popular cuando lo soliciten los ciudadanos y haya transcurrido la mitad de su gestión, y se sujetará a lo siguiente:

1o. Podrán ser sujetos de revocación de mandato mediante consulta ciudadana el presidente de la República, los diputados federales, senadores, gobernadores de las entidades federativas, diputados locales, los integrantes de los ayuntamientos, el jefe de gobierno de la Ciudad de México y los integrantes de las alcaldías de la Ciudad de México.

2o. Podrán solicitar la aplicación de una consulta de revocación de mandato el equivalente al 2 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores en la demarcación territorial correspondiente, conforme a lo establecido en el párrafo anterior.

3o. El Instituto Nacional Electoral recibirá las solicitudes de revocación de mandato para verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Constitución y en las leyes en la materia. Adicionalmente, tendrá a su cargo la organización y desarrollo de las consultas ciudadanas de revocación de mandato, así como del cómputo y declaración de los resultados.

4o. El resultado de la consulta de revocación de mandato será vinculatorio cuando participen al menos un tercio de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. y II. ...

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

IV. a V. ...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-P. ...

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

XXIX-R. a XXX. ...

Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de octubre y durará en él seis años, salvo que le sea revocado el mandato en términos de esta

Constitución. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Artículo 108. ...

...

...

...

...

Los servidores públicos que ocupen los cargos de presidente de la República, de diputados federales, senadores, gobernadores de las entidades federativas, diputados locales, los integrantes de los ayuntamientos, el jefe de gobierno de la Ciudad de México y los integrantes de las alcaldías de la Ciudad de México, podrán ser removidos de sus puestos mediante consulta de revocación de mandato en los términos de esta Constitución y las leyes aplicables, independientemente de las responsabilidades en las que hayan podido incurrir durante el periodo de su encargo.

Artículo 115. ...

I. ...

...

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan. Los ciudadanos podrán solicitar una consulta para la revocación del mandato de los ayuntamientos o de alguno de sus miembros, en los términos de esta Constitución y la legislación aplicable.

...

...

II. a X. ...

Artículo 116. ...

...

I. ...

...

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho. Podrán ser removidos de su cargo por medio de consulta de revocación de mandato, en términos de la presente Constitución.

...

a) y b)...

...

II. y III. ...

IV. ...

a) a p)...

q) Se regulen los procesos de revocación de mandato en los términos de esta Constitución y la legislación general aplicable.

V. a IX. ...

Artículo 122. ...

A. ...

I. ...

II. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años. Podrán ser removidos de su cargo por medio de consulta de revocación de mandato, en términos de la presente Constitución.

...

...

...

...

...

...

...

...

III. El titular del Poder Ejecutivo se denominará Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y tendrá a su cargo la administración pública de la entidad; será electo por votación universal, libre, secreta y directa, y no podrá durar en su encargo más de seis años. Quien haya ocupado la titularidad del Ejecutivo local designado o electo, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho. Podrá ser sujeto de revocación de mandato mediante consulta ciudadana en los términos de la presente Constitución.

IV. a V. ...

VI. ...

...

a) Las alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Los integrantes de la alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a alcalde y después los Concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México. En ningún caso el número de Concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales. Los alcaldes y concejales podrán ser removidos de su cargo por medio de consulta de revocación de mandato en los términos de la presente Constitución.

b) a f) ...

VII. a XI. ...

Transitorios

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

Segundo. Una vez publicado el decreto en el Diario Oficial de la Federación, el Congreso de la Unión tendrá un plazo de 90 días para emitir la legislación general que regule la figura de revocación de mandato.

Tercero. En la legislación general que emita el Congreso de la Unión se deberán contemplar los procedimientos y requisitos para solicitar las consultas de revocación de mandato, así como los medios de impugnación y la resolución de controversias. Adicionalmente, con respecto al numeral 2o. de la fracción IX del artículo 35 del presente decreto, se deberán diseñar las fórmulas correspondientes para solicitar la revocación de mandato de los representantes electos mediante el principio de representación proporcional, mismos que deberán equitativos y accesibles.

Notas

1 Aristóteles, *Ética Eudemia* , traducción de Julio Pallí Bonet, editorial Gredos, Madrid, 1985, página 516.

2 Aristóteles, *La Constitución de los atenienses* , traducción de Manuela García Valdés, Editorial Gredos, Madrid, 1984, página 250.

3 Aristóteles, *Política* , traducción de Manuela García Valdés, Editorial Gredos, Madrid, 1988, página 370.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril de 2016.

Diputados: Clemente Castañeda Hoefflich (rúbrica), María Elena Orantes López, Jorge Álvarez Máynez, René Cervera García, Claudia Sofía Corichi García, Verónica Delgadillo García (rúbrica), Manuel de Jesús Espino Barrientos, Mirza Flores Gómez, Cynthia Gissel García Soberanes, Refugio Trinidad Garzón Canchola, Moisés Guerra Mota, Angie Dennisse Hauffen Torres, Carlos Lomelí Bolaños, Jonadab Martínez García, María Victoria Mercado Sánchez, Luis Ernesto Munguía González, María Candelaria Ochoa Ávalos, Adán Pérez Utrera, Germán Ernesto Ralis Cumplido, Rosa Alba Ramírez Nachis, Víctor Manuel Sánchez Orozco, Daniel Sosa Carpio, Macedonio Salomón Tamez Guajardo, Marbella Toledo Ibarra, Salvador Zamora Zamora.

De la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 y 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Recinto Legislativo, a 19 de abril de 2016.

Diputado José de Jesús Zambrano Grijalva

Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Presente

Por este conducto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 42, fracción XXV, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y 10, fracción XXI, y 36, fracción V, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, me permito hacer de su conocimiento que el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en sesión celebrada en la fecha citada al rubro, resolvió aprobar la siguiente

Propuesta de Iniciativa

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), párrafo segundo; y Base Quinta, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículo 42, en sus fracciones IX, XI, XIX y XX, y 43 del Estatuto de Gobierno.

Sírvase encontrar anexa al presente copia del dictamen en comento para los efectos correspondientes.

Sin otro particular, reitero a usted mi consideración distinguida.

Atentamente

Diputado José Manuel Delgadillo Moreno (rúbrica)

Presidente

Asamblea Legislativa del Distrito Federal

VII Legislatura

Presente

El 9 de diciembre del 2015 fue turnada a la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, para su análisis y dictamen, la iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se desprende reformar el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), párrafo segundo; y Base Quinta, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 42, en sus fracciones IX, XI, XIX y XX, y 43 del Estatuto de Gobierno, presentada por el diputado Iván Texta Solís, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

La Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 122, Apartado C, Base Primera, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 8, fracción I, 18, 19, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46, fracción I, 48 y 49 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 1, 2, 3, 4, 5, 7, 10, fracciones I y II, 11, 14, 17, fracciones III, IV y V, 18, fracciones II, III, IV y X, 59, 60, fracción II, párrafo I, 61, 62, fracción XXI, 63, 64, 66, 67, 68, 89, 90 y 91 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 1, 2, 3, 4, 28, párrafo I, II, III, IV, V, IX, 30, 31, 32, 33, 36, 37, 41 párrafo II, 85, 86, 88, 90, 91 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, fracción I, II 19 I, X, XI, 34, 35, 42, 43, 44, 46, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 del Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se dio a la tarea de trabajar en el análisis de la propuesta en cuestión, para someter a consideración del pleno de la Asamblea Legislativa el presente dictamen, al tenor del siguiente

Preámbulo

1. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal es competente para conocer de la presente iniciativa con proyecto de decreto, en virtud del cual se desprende reformar el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso C), párrafo segundo; y Base Quinta, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 42, en sus fracciones IX, XI, XIX y XX, y 43 del Estatuto de Gobierno, presentada por el diputado Iván Texta Solís, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Antecedentes

1. El 8 de diciembre de 2015, el diputado Iván Texta Solís, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó ante el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, la iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se pretende reformar el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), párrafo segundo; y Base Quinta, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 42, en sus fracciones IX, XI, XIX y XX, y 43 del Estatuto de Gobierno.

2. El 9 de diciembre de 2015, mediante el oficio número MDPPSOPA/ CSP/ 1536/ 2015, el diputado Víctor Hugo Romo Guerra, presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, turnó para análisis y dictamen a la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias la iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se pretende reformar el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), párrafo segundo; y Base Quinta, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 42, en sus fracciones IX, XI, XIX y XX, y 43 del Estatuto de Gobierno, presentada por el diputado Iván Texta Solís, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

3. Para cumplir en lo dispuesto por los artículos 64, 66 y demás relativos de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 28, 32 y 33 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los integrantes de la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, se reunieron el 28 de enero de 2016, a efecto de analizar y elaborar el dictamen que se presenta al pleno de esta honorable Asamblea Legislativa bajo los siguientes:

Considerandos

Primero. Esta Asamblea Legislativa del Distrito Federal es competente para conocer la presente iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se pretende reformar el artículo 122 apartado C, base primera, fracción V, inciso C) párrafo segundo; base quinta, primera párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 42 en sus fracciones IX, XI, XIX y XX, y 43 del Estatuto de Gobierno, presentada por el diputado Iván Texta Solís, del Grupo Parlamentario del Partido la Revolución Democrática, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1, 7, 10, fracción I; 89, y demás relativos de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 1, 28, 30 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y 1, 3, 4, 8, 9, fracción I, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 y demás relativos del Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Segundo. Que la iniciativa sujeta a análisis, plantea:

“...La concepción jurídico política del Distrito Federal, como capital, entidad híbrida de la federación y sede de los poderes federales, le confiere un carácter sui generis, generador de un trato excluyente, sino es que discriminatorio, distinto al de las demás entidades federativas, cuya autonomía competencial, deriva del principio de exclusión tutelado por el artículo 124 de la Constitución Federal, que por ser el asiento de los Poderes de la Unión, no es beneficiario el Distrito Federal; argumento que carece de sustento jurídico y teórico...”

“...Se requiere evolución orgánica y política del Distrito Federal, a fin de realizar los ajustes y adecuaciones que confieran mayor fuerza y certeza a la función

fiscalizadora, consolidando un régimen autónomo, transparente, congruente con los principios y directrices de la Constitución Federal, que garantice el resarcimiento de la hacienda pública y el oportuno financiamiento de responsabilidades, superando el constante reclamo de establecer un sistema autónomo eficaz que tutele la transparencia y la rendición de cuentas; y que proscriba la corrupción e impunidad...”

“...Se desprende que se delimita un sistema de funciones y competencias en materia de fiscalización pública garante de la transparencia y rendición de cuentas; que el legislador regula como contrapeso de la administración y aplicación de recursos al gasto público...”

“...Siendo cuestionable e injustificable que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, carezca de facultades para legislar en dicho ámbito, situación que atenta a los principios de equidad democrática del Estado federado sirva de ejemplo el manifiesto retraso e incongruencia constitucional que en materia de fiscalización tiene, al contar con un marco competencial restringido por los artículos 74 y 122 de la Carta Magna, que confieren únicamente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, facultades para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal...”

“...Por ello, con esta propuesta de reforma constitucional, se redimensiona el Sistema Federal Mexicano, al otorgarle plena autonomía constitucional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar en la materia de fiscalización y con ello coadyuvar al Sistema Nacional de Fiscalización, como sucede con las entidades federativas en su participación en esta materia...”

Tercero. De la exposición de motivos de la iniciativa en cuestión se desprende que la iniciativa de reforma constitucional con proyecto de decreto por el que se reforman el artículo 122 apartado C, base primera, fracción V, inciso C) párrafo segundo; y base quinta primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 42 en sus fracciones IX, XI, XIX y XX, y 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; realizada por el diputado promovente, es atendible .

Lo anterior en virtud de que esta comisión dictaminadora una vez que se abocó al estudio y análisis exhaustivo de la propuesta encontró que en el numeral CUARTO de su propuesta señala: “Túrnese al Congreso de la Unión, en términos del artículo 122 inciso “C” BASE PRIMERA inciso “O” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del artículo 42, fracción VIII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y del artículo 90 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”.

En este orden de ideas la y los integrantes de esta comisión dictaminadora coinciden en aprobar el presente dictamen, mismo que contendrá la iniciativa realizada por el promovente y que será insertada al presente de manera íntegra a fin de que el Congreso en el momento procesal oportuno y una vez que haya

desahogado el proceso legislativo correspondiente decida sobre la aprobación de la misma.

Lo anterior con base en las siguientes motivaciones y fundamentos de derecho:

Esta Asamblea Legislativa del Distrito Federal está facultada a legislar en materia de lo que expresamente le confiere el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, numeral que en ninguno de sus supuestos señala la facultad de poder legislar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni la del Estatuto de Gobierno ya que dicha facultad se encuentra otorgada al Congreso de la Unión a través del numeral antes señalado que a la letra dice:

“Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, al Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

...

...

...

...

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y

V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

...

...

...

...

...

...

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

Base Primera. Respecto a la Asamblea Legislativa:

...

...

...

V. Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al jefe de gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Al señalar las remuneraciones de servicios públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Los órganos del Distrito Federal, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en su Estatuto de Gobierno, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Distrito Federal, establezcan las disposiciones del Estatuto de Gobierno y legales aplicables.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al jefe de gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del jefe de gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al jefe de gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 155 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la entidad de fiscalización del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción VI del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa a más tardar el 30 de abril. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea.

Los informes de auditoría de la entidad de fiscalización del Distrito Federal tendrán carácter público.

El titular de la entidad de la entidad de fiscalización Distrito Federal será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa por periodos no menores a siete años y deberán contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades;

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al jefe de gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad;

f) expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al o) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) al m) hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumieran, respectivamente, para jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales;

- g) Legislar en materia de administración pública local, régimen interno y de procedimientos administrativos;
- h) Legislar en las materias civiles y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;
- i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;
- j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre exploración, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;
- l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;
- m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal;
- n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa;
- ñ) Legislar en materia del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados del Distrito Federal, así como en materia de organización y administración de archivos, de conformidad con las leyes generales que expida el Congreso de la Unión, para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. El Distrito Federal contará con un organismo autónomo, imparcial y colegiado responsable de garantizar el derecho de acceso a la información, imparcial y colegiado responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como plena autonomía técnica, de gestión, y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y su organización interna;
- o) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;

p) Para establecer en ley los términos y requisitos para que los ciudadanos del Distrito Federal ejerzan el derecho de iniciativa ante la propia Asamblea; y

q) Las demás que se le conferían expresamente en esta Constitución.

...

I y II. ...

...

I y II...

...

...

...

I a VI...

...

...

...

...

...

...

...

...

...”

Por lo anteriormente expuesto y fundado, la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII legislatura .con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1, 7, 10 fracción I y XXVII, 89, y los demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y 1, 3, 4, 8, 9 fracción I, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 y demás relativos del Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,

Resuelve

Primero. Se aprueba la iniciativa de iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se pretende reformar el artículo 122 apartado C, base primera, fracción v, inciso c), párrafo segundo; y base quinta, primera párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 42, en las fracciones IX, XI, XIX, y XX, y 43 del Estatuto de Gobierno, presentada por el diputado Iván Texta Solís, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, para ser remitida a la Cámara de Diputados en los siguientes términos:

Iniciativa con proyecto decreto por el que se reforman el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, incisos C), y E); Base Quinta, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42, fracciones IX, XI', XIX y XX; 43, y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Diputado Víctor Hugo Romo Guerra

Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

VII Legislatura

Presente

El suscrito diputado Iván Texta Solís integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática con fundamento en lo dispuesto en los artículos 113, segundo párrafo, 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, incisos g), h), i), j), k) y l) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 42, fracciones XI, XII, XIII, XIV, XV y XVI y 46, fracción I, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; artículo 10, fracción I y 17, fracción IV, de la Ley Orgánica; y artículo 85, fracción I, del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se permite poner a consideración del pleno de esta Asamblea Legislativa la presente: iniciativa de reforma constitucional con proyecto de decreto por el que se reforman el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), párrafo segundo; y e); Base Quinta, Primer Párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 42, fracciones IX, XI, XIX y XX, y 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La concepción jurídico política del Distrito Federal, como capital, entidad híbrida de la federación y sede de los Poderes federales, le confiere un carácter sui generis, generador de un trato excluyente, sino es que discriminatorio, distinto al de las

demás entidades federativas, cuya autonomía competencial, deriva del principio de exclusión tutelado por el artículo 124 de la Constitución federal, que por ser el asiento a los Poderes de la Unión, no es beneficiario el Distrito Federal; argumento que carece de sustento jurídico y teórico, para pretender invocarlo como premisa para aislarlo del goce de un régimen constitucional idéntico al de los demás miembros del pacto federal; máxime, que no se obstaculiza el eficaz funcionamiento de los Poderes federales, con quienes puede y debe concurrir bajo el respeto democrático institucional; principio que, de conformidad con la división de poderes tradicional y contemporánea, prevalece en todo Estado, bajo la óptica de integración democrática y el diseño institucional que responda a las necesidades de una ciudad cuya composición social, económica y geopolítica, afronta los mismos retos que el resto del país.

La evolución estructural constitucional de las instituciones de gobierno del Distrito Federal, se ha consolidado paulatinamente a partir de las reformas constitucionales de 1993 y 1996, que generaron el surgimiento de su propio órgano legislativo, con competencia restringida, situación que obstaculiza su equilibrio democrático y eficacia gubernamental, siendo necesario dotarlo de autonomía, respetando, el papel que desempeña como capital federal y sede de los Poderes de la Unión.

Autonomía que no consolida, a pesar del avance significativo que han representado las iniciativas de reformas constitucional respecto de la concepción y conformación del Distrito Federal, al reservarse la federación de facultades en materias que deben ser ejercidas por los órganos locales de gobierno; lo que notoriamente refleja un desfase conservador teórico práctico que riñe con las teorías del neofederalismo contemporáneo.

Se requiere evolución orgánica y política del Distrito Federal, a fin de realizare los ajustes y adecuaciones que confieran mayor fuera y certeza a la función fiscalizadora, consolidando un régimen autónomo, transparente, congruente con sus principios y directrices de la Constitución Federal, que garantice el resarcimiento de la hacienda pública y el oportuno fincamiento de responsabilidades, superando, el constante reclamo de establecer un sistema autónomo eficaz que tutele la transparencia y la rendición de cuentas; y que proscriba la corrupción e impunidad.

Del estudio conjunto, armónico y sistemático de los artículos 73, 74, 79, 116, 122, sexto párrafo, inciso C), Base Primera, fracción V, incisos b), c) y e), y 134, primer párrafo; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que, se delimita un sistema de funciones y competencias en materia de fiscalización Pública garante de la transparencia y rendición de cuentas; que el Legislador regula como contrapeso de la administración y aplicación de recursos al gasto público; consecuentemente, podemos afirmar que, la atribución de fiscalizar y evaluar, se traduce en la revisión de la cuenta pública como instrumento destinado a comprobar el uso correcto de los recursos públicos autorizados en el presupuesto de egresos, brindando elementos al Legislativo,

para formular un juicio crítico, imparcial y objetivo, de la obra realizada por el ejecutor del presupuesto, señalándole las deficiencias si las hubiere, pero además y en forma principal establecer si existió un desbordamiento en gastos no autorizados; es por ello que el artículo 74, fracción VI, de la Constitución federal, determina que el objeto de la revisión de la Cuenta Pública radica en evaluar los resultados de gestión financiera, comprobar si se ajustó a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, por ello, la función que realizan las entidades de fiscalización superior, persigue, como fin inmediato verificar si se cumplió estrictamente con las disposiciones del presupuesto de egresos, y como fin mediano garantizar a los gobernados que los recursos públicos están siendo manejados con pulcritud y destinados al bienestar de la población, por lo tanto, la función de Fiscalización, radica en revisar y verificar que el Presupuesto de Egresos, hay sido ejercido por las instancias públicas y privadas que recibieron recursos públicos con:

A) Eficiencia, es decir, que se emplearon los menores costos y se maximizaron los beneficios, utilizando los mejores medios para alcanzar los fines.

B) Eficacia, al satisfacer plenamente los objetivos del presupuesto con el empleo correcto de los recursos autorizados.

C) Economía, al ejercerlos y administrarlos con racionalidad, austeridad, de modo transparente tanto en sus procedimientos como en los resultados, fomentando su máxima publicidad y honradez.

Función que debe ejercerse con imparcialidad, legalidad, objetividad, definitividad y confiabilidad; y que concluye con la entrega del Informe de Resultados; instrumento que conforma al crisol de auditorías practicadas, dictámenes de revisión, apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos públicos, la verificación del desempeño en el cumplimiento de los programas y observaciones que la Entidad Fiscalizadora haya realizado.

Como se desprende del texto constitucional y de nuestra conformación como federación, concurrente tres ámbitos de fiscalización, el reservado a favor de la Auditoría Superior de la Federación, regulado básicamente por el artículo 79 de la Constitución federal, el previsto para las entidades federativas en términos de los artículos 116 y 124 del citado ordenamiento; tanto el federal, como el de los estados, han evolucionado a la par y en algunos casos de Querétaro y Veracruz, que regulan la autonomía constitucional plena; sin embargo el más desfasado es el del Distrito Federal, que hoy en día demanda congruencia entre el marco competencial y funcional de sus instituciones y los lineamientos de la Constitución federal, sirva de ejemplo, el hecho que a nivel nacional, sólo en el Distrito Federal la Cuenta Pública se presenta hasta junio, como se desprende del cuadro comparativo que a continuación se expone:

ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO
Morelos. Tlaxcala.	Aguascalientes Baja California. Sur Durango. Guerrero. Nayarit. Querétaro. San Luis Potosí Zacatecas.	Baja California. Coahuila. Chihuahua. Guanajuato. Hidalgo. Jalisco Michoacán. Nuevo León. Quintana Roo. Sinaloa. Tabasco. Yucatán.	Campeche. Colima. Chiapas. Oaxaca. Sonora Tamaulipas.	Edo. de México. Puebla. Veracruz.	Distrito Federal.

Siendo cuestionable e injustificable, que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, carezca de facultades para legislar en dicho ámbito, situación que atenta a los principios de equidad democrática del Estado federado, sirva de ejemplo el manifiesto retraso e incongruencia constitucional que en materia de fiscalización tiene, al contar con un marco competencial restringido por los artículos 74 y 122 de la Carta Magna, que confieren únicamente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, facultades para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal, lo que le priva de las atribuciones previstas en los artículos 79 y 116 de nuestra Ley Suprema, la realidad demanda impulsar una reforma con el propósito expreso de que técnica, jurídica y administrativamente se consolide de la función fiscalizadora con una presencia más activa y directa en los proceso de revisión de la Cuenta Pública, al garantizar un desempeño más exhaustivo, con resultados eficaces; asegurando la rendición responsable y rigurosa de la gestión pública.

En virtud de lo anterior, es que se propone reformar el artículo 122 de la Constitución federal a efecto que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, salvaguarde la protección de los recursos públicos, fomentando la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de la hacienda pública, legislando en el ámbito de su competencia en los términos de entrega de la Cuenta Pública, e Informe de Resultados de conformidad con la revisión de la Cuenta Pública federal, como sucede con las demás entidades federativas; en virtud que actualmente a nivel federal la cuneta pública se presenta el 30 de abril, concluye a más tardar el 31 de octubre del año siguiente y el Informe de Resultados se entrega a más tardare el 20 de febrero del año siguiente; en tanto que en el Distrito Federal la Cuenta Pública deber ser enviada en los primeros diez días del mes de junio y el informe de resultados se presenta el 15 de julio del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública; en el ámbito federal, el proceso de revisión de la cuenta comprende seis meses y el relativo a la entrega del Informe de Resultados tres meses con veinte días, que suman un total de nueve meses veinte días; mientras que en el Distrito Federal el proceso de la revisión de la Cuenta Pública y entrega del Informe de Resultados abarca aproximadamente 13 meses

entre ambos procesos de revisión de la Cuenta Pública, lo que se traduce en un desfase que impacta, entre otros aspectos. En los términos de prescripción de las acciones de finamiento de responsabilidades y emisión de observaciones y recomendaciones.

El fortalecimiento institucional de las entidades de fiscalización superior como factor de equilibrio en nuestro régimen de división de poderes logrará en la medida en que se fortalezca su autonomía la profesionalización, control y transparencia pública; como lo estableció en su momento en 1977 la “Declaración de Lima de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”, Intosai, instrumento que determinó “que el cumplimiento efectivo y eficaz de los mandatos legales y constitucionales de las entidades de fiscalización, sólo puede llevarse a cabo si son independientes y están protegidas contra influencias externas; atributo que como mínimo debe ser funcional, organizativo, estar garantizado constitucionalmente, a favor tanto de la institución, como a favor de sus miembros y funcionarios, a fin que su actuar se blinde de injerencias externas que vulneren la imparcialidad de su criterio técnico profesional; independencia que debe abarcar el aspecto financiero, pues es necesario poner a disposición de las entidades de fiscalización los medios financieros necesarios a fin de que cumplan sus funciones con total responsabilidad e independencia”, premisa adoptada en 2001, como parte de las decisiones del XVII Congreso del Intosai, en Seúl, Corea, al determinar que las Entidades de Fiscalización “solo pueden realizar sus cometidos si son independientes de la institución fiscalizada y están protegidas contra influencias externas, por lo que dicha independencia debe ser garantizada por Ley”, antecedente de la “declaración de México durante el XIX Congreso de la Intosai, instrumento que por acuerdo del XX Simposio de Intosai, se acordó publicar y distribuir bajo el título “Declaración de México sobre independencia”, que establece como principios que garantizan la Independencia de las Entidades de fiscalización los siguientes:

*1) la legislación apropiada y eficaz, 2) la seguridad en el cargo e inmunidad de sus miembros, 3) mandatos amplios y facultades discrecionales para el cumplimiento de sus funciones, 4) acceso irrestricto a la información, 5) derecho y obligación de informar sobre sus labores, 7) mecanismos eficaces de seguimiento a las recomendaciones emitidas y 8) autonomía financiera, gerencial y administrativa, y disponibilidad de recursos apropiados.”

Principios que la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, AC, Asofis, hace suyos en abril de 2009 a través de la Declaración de Zacatecas, conformada por los siguientes postulados:

Primero. Transición de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) con autonomía técnica y de gestión a organismos constitucionalmente, autónomos.

Segundo. Fortalecer la autonomía técnica y de gestión de las EFS mediante reformas legislativas.

Tercero. Fortalecer la autonomía de las EFS mediante la seguridad en el cargo de los titulares de las entidades de fiscalización superior.

Cuarto. Autonomía de la EFS en la elaboración, ejecución y seguimiento del programa anual de auditorías.

Quinto. Fortalecer la autonomía de las EFS mediante el acceso, irrestricto a la información en posesión de los sujetos auditados.

Sexto. Fortalecer la autonomía de las EFS mediante la transparencia y acceso a la información.

Séptimo. Fortalecer la autonomía de las EFS mediante la publicación de los informes de resultados.

Octavo. Autonomía de las EFS para el fincamiento de responsabilidades administrativas y resarcitorias.

Noveno. Fortalecer la autonomía financiera y gerencial/administrativa de las EFS.

Décimo: Fortalecer la autonomía de las EFS mediante la rendición de cuentas a la sociedad ser sujetos de fiscalización.

Décimo Primero. Fortalecer la autonomía de las EFS mediante la implementación de códigos de ética profesional.

Contexto que busca garantizar la potestad de las Entidades de Fiscalización de regular su funcionamiento interno sin interferencia externa que inhiba su funcionamiento; y la libertad para determinar, atender, resolver y decidir las prácticas que adoptará en el cumplimiento y ejercicio de la función encomendada.

Como lo confirmó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer que “la revisión de las cuentas públicas es una tarea preponderantemente técnica para la que no se requiere de conocimientos especializados en materia de auditoría...” confiriéndole el carácter de documento inspirador de la independencia en materia de auditoría a la Declaración de Lima, lo que le otorga a dicho instrumento el carácter de fuente de la autonomía que deben gozar constitucionalmente las entidades de fiscalización superior.

Por ello, con esta propuesta de reforma constitucional se redimensiona el sistema federal mexicano, al otorgarle plena autonomía constitucional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar en materia de fiscalización y con ello coadyuvar al sistema nacional de fiscalización, como sucede con las entidades federativas en su participación en esta materia.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de este honorable pleno, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma

Primero. El artículo 122, Apartado E, Base Primera, fracción V, incisos c) y e), párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Base Primera, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Texto vigente	Propuesta
C) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la entidad de fiscalización del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción VI del artículo 74, en lo que sean aplicables. <i>Párrafo reformado DOF 07-05-2008</i> La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa a más tardar el 30 de abril. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea. <i>Párrafo reformado DOF 27-05-2015</i>	C) La Asamblea legislativa legislará los términos y condiciones en que se deberá ser entregada la cuenta pública del año anterior, así como el plazo en que debe ser entregado el Informe de Resultados y concluida la Revisión de la Cuenta Pública. Plazos, que al igual que los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea; la ampliación no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Entidad de Fiscalización del Distrito Federal, contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del

Los informes de auditoría de la entidad de fiscalización del Distrito Federal tendrán carácter público. <i>Párrafo adicionado DOF 27-05-2015</i> El titular de la entidad de fiscalización del Distrito Federal será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.	informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública, el cuál tendrá el carácter de público, debiendo garantizar la entidad de fiscalización su reserva, hasta en tanto no se rinda.
	d)....
e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y	e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la Entidad de Fiscalización del Distrito Federal, la cuál gozará de autonomía técnica y presupuestaria. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad,

resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad; <i>Inciso reformado DOF 07-05-2008, 27-05-2015</i>	anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Los Poderes de la Unión, de las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas otorgarán a la Entidad de Fiscalización Superior del Distrito Federal los auxilios que requieran para el ejercicio de sus funciones y, en su caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proponer información y documentación que soliciten las entidades de fiscalización superior, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades
	y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.

Base Segunda a Base Cuarta

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública del Distrito Federal o al patrimonio de los entes públicos del Distrito Federal. *****	BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares con autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal y fincar Responsabilidades derivadas de la Fiscalización Pública, contando para tal efecto con legitimidad procesal los Órganos Internos de Control y la Auditoría Superior de la Ciudad de México.

Segundo. Se reforma el artículo 42 en sus fracciones IX, XI, XIX y XX del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para quedar como sigue:

“Artículo 42. ...

I. a VIII. ...

IX. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;	IX. De conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la Entidad de Fiscalización del Distrito Federal y el presupuesto, la contabilidad, el gasto público del Distrito Federal y Auditoría Gubernamental;
XI. Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;	XI. Legislar en materia de Administración Pública Local, su régimen interno, de procedimientos administrativos y en materias de fiscalización y Auditoría pública;
XIX. Revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables;	XIX. Recibir de la Auditoría Superior de la Ciudad de México el informe de resultados que emita con motivo de la Revisión de la Cuenta Pública del año anterior que remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos de la Constitución Federal, este Estatuto y demás disposiciones aplicables.
XX. Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados	XX. Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados
de dichos análisis, se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea;	de dichos análisis, se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Auditoría Superior de la Ciudad de México.

X. ...

XII. a XVIII. ...

XXI. a XXX. ...

Tercero. Se reforma el artículo 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para quedar como sigue:

ARTÍCULO 43.- Para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa. La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las	Artículo 43.- la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica y por la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México. La revisión de la Cuenta Pública, tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si del examen que realice la Auditoría Superior de la Ciudad de México, 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
responsabilidades de acuerdo a la ley. La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Artículo reformado DOF 04-12-1997	realizados, se determinarán y fincarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en los términos que para tal efecto legisle la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Atentamente

Diputado Iván Texta Solís

Dado en el recinto legislativo de Donceles de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a 1 de diciembre de 2015.

Segundo. Túrnese el presente dictamen a la Mesa Directiva y a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para los efectos a que se refieren los artículos 28; 32 y 33 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Dado en el Recinto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a los 25 días del mes de febrero de dos mil dieciséis.

La Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias

Diputados: José Manuel Ballesteros López (rúbrica), Dunia Ludlow Deloya (rúbrica), Raúl Flores García, Juan Gabriel Corchado Acevedo (rúbrica), José Manuel Delgadillo Moreno José Manuel.

Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Los suscritos, diputados 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, sometemos a la consideración de esta asamblea la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se modifican y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

I. En México, la primer reforma en materia de financiamiento a partidos políticos fue en el año de 1964, a razón de la propuesta del ex presidente Adolfo López Mateos, con la finalidad de considerar apoyos económicos para los partidos políticos siempre y cuando estuvieran constituidos legalmente, dispensando impuestos para timbre que cause en los contratos de arrendamiento, compra, venta y donaciones de inmuebles, rifas y sorteos que generen recursos para fines de su instituto, aquellos ocasionados por la venta de los impresos que se editen relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos, propaganda y por el uso de equipos y medios de los diputados del partido.

Sin embargo, no fue hasta el año de 1977 cuando el ex presidente Luis Echeverría Álvarez, retomo el tema sobre las prerrogativas para los partidos políticos, donde se adicionaron algunas innovaciones como el acceso a la radio y la televisión con cobertura nacional, durante los períodos de campaña electoral disponiendo de hasta 10 minutos quincenales.

En el año de 1977 José López Portillo propuso la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y el reconocimiento constitucional de los partidos políticos en México, otorgando el acceso permanente a la radio y televisión, la exención de impuestos y pago de derechos, disfrutar de franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones, disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales y contar durante los procesos electorales en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades, encaminadas a la obtención del sufragio popular.

Derivado de la reforma a dicha ley, el 27 de octubre del siguiente año se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de los Organismos Electorales y Previsiones para la Ley de Organizaciones Políticas para la Ley de

Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. En este reglamento se tipifican las prerrogativas a las que se tienen derecho los partidos políticos; se otorga un tiempo mínimo de dos horas y un máximo de 4 del tiempo del estado en radio y televisión; se extienden franquicias postales y telegráficas para enviar correspondencia ordinaria, propaganda y publicaciones periódicas. Además se extienden prerrogativas para la impresión de carteles y folletos de igual formato y calidad para todos los partidos políticos, con un número proporcional al número de fórmulas de candidatos registrados para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y al de las listas para elección de diputados por el principio de representación proporcional. Por último, se extienden las prerrogativas para facilitar locales de los partidos políticos que así lo soliciten y para la celebración de sus reuniones públicas.

En 1987 Miguel de la Madrid Hurtado propuso y aprobó un Código Federal Electoral, en este se fijaron quince minutos mensuales de tiempo de transmisiones para cada partido político de manera permanente reafirmando el incremento de la duración de las transmisiones en tiempos electorales, además se dispone la transmisión de programas de cobertura regional, siempre y cuando no excedieran la mitad del tiempo asignado para sus propios programas de cobertura nacional, asimismo se añade que todos los partidos tendrían derecho a participar en un programa especial transmitido por radio y televisión dos veces al mes.

Carlos Salinas de Gortari modificó en 1989 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Libro segundo de los Partidos Políticos, ampliando nuevas bases de financiamiento, introduciendo disposiciones relativas al desarrollo de las campañas y a la propaganda electoral, estableció los principios que generaran equidad en el acceso a los medios de comunicación y mayor equilibrio en el financiamiento a los partidos y el establecimiento de topes de campaña.

Fue en 1996 cuando el ex presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, poco antes de que iniciara el proceso electoral, promovió reformas al Cofipe obligando a las legislaturas de los estados a modificar sus leyes electorales. Con esto se otorgó el derecho a los partidos políticos a disfrutar de sus prerrogativas y a recibir el financiamiento público, generando con esto la práctica de auditorías y verificaciones respecto de sus ingresos y egresos, además de puntualizar que las prerrogativas y el financiamiento público sean utilizados exclusivamente para el sostenimiento de las actividades contempladas en la ley.

En cuanto a las condiciones de la competencia se introdujo el precepto de que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado, de tal manera que los partidos políticos dependieran del erario público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y otra para las actividades relativas a la obtención del voto durante los procesos electorales. En ambos casos, 30 por ciento del financiamiento público total se distribuirá entre los partidos de manera igualitaria, el 70 por ciento restante, de acuerdo con el porcentaje de votos en la elección inmediatamente anterior.

II. En México existe una gran problemática sobre el excesivo financiamiento público que reciben los partidos políticos. Si bien es cierto que estas organizaciones juegan un papel importante en la configuración de la democracia, también existen muchas opiniones acerca de que estos resultan demasiado costosos y que algunas de estas organizaciones son utilizadas como negocios en beneficio exclusivo de sus dirigentes, a costa del erario público.

Por esta razón ha llegado el momento de impulsar modificaciones profundas a nuestro sistema de partidos, de tal manera que el Estado mexicano sea capaz de recuperar la confianza de los ciudadanos e incentivar su participación en la vida democrática.

La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés) es un organismo que año con año publica informes que se han tomado como referencia por diversos estudiosos del tema, para señalar que en México, el sistema de elecciones es un gran devorador de los recursos públicos, siendo de los países más costosos para llevar a cabo procesos electorales, no solo en América Latina sino también entre algunos países de Asia, África y Europa.

De acuerdo con estudios de esta organización el costo de cada voto en México en 2009, fue de 5.9 dólares: “las distancias respecto de otras democracias en América Latina son muy desfavorables en relación con la mexicana, pues según se desprende del informe, en Brasil el costo del voto es de 29 centavos de dólar; en Colombia, 1.95; Ecuador, 1.09; Panamá, 5.25; Uruguay, 3.72, y el más elevado –sin contar a México– es el de Costa Rica, donde asciende a 8.58 dólares”.¹

Para el año 2015, el costo del voto en México es 18 veces superior que el promedio de toda América Latina, subrayando que “el sistema electoral mexicano no sólo es el más oneroso en la región, sino también de una lista de 36 naciones de África, Asia y Europa”.² Tras las elecciones llevadas a cabo durante el 2015, el IFES señaló que “el costo por voto [...] en México llega a 17.24 dólares, lo que lo convierte en el voto más caro de Latinoamérica”,³ y con lo que se confirma que el costo del voto en México creció en más del doble en 6 años.

En este sentido, el Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó 5 mil 356 millones 771 mil 247 pesos, para ser distribuidos entre los partidos políticos y candidatos independientes en el proceso electoral de 2015, casi el doble de recursos asignados en 2014 para programas de Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales y similar al Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas, mismos que son fundamentales para la ciudadanía.

III. En Movimiento Ciudadano consideramos fundamental eliminar el financiamiento público de los partidos políticos, no sólo para generar un ahorro en el erario público mexicano, sino para incentivar la construcción de una democracia de calidad, de contiendas electorales equitativas y limpias, y de una cultura cívica basada en la participación ciudadana.

Debemos ser conscientes que de acuerdo a la Encuesta Nacional de Vivienda realizada en julio de 2014, 41 por ciento de los mexicanos manifiesta que los partidos políticos no representan los intereses de la ciudadanía, aunado a la inconformidad generalizada por el excesivo otorgamiento de recursos públicos por medio de sus contribuciones. En las pasadas elecciones según datos del INE, se contó con una participación ciudadana de 39 millones 872 mil 757 votantes, es decir 47.7 por ciento respecto al número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Los partidos políticos son entidades de interés público y por ello es su responsabilidad impulsar la participación ciudadana en los procesos electorales. Reivindicar la credibilidad de las instituciones tendrá que ser una tarea exhaustiva para los partidos políticos, cambiar la manera atraer al ciudadano y que ello derive en un voto a favor será la recompensa en primera instancia por su labor de convencimiento.

Los partidos políticos no deben ser una carga para los ciudadanos, ni deben ser costosos para la democracia. Los ciudadanos exigen austeridad y política de calidad, y frente a ello los partidos políticos deberían tener el valor de apretarse el cinturón. Si los partidos políticos no son capaces de generar confianza y de ganar votos, simplemente, deben recibir menos recursos públicos. Los partidos políticos que quieran más recursos, deben ser capaces de convencer a los ciudadanos de apoyarlos.

Con esta modificación buscamos los siguientes objetivos:

- Impulsar una medida de austeridad y ahorro. Detener el derroche de recursos públicos que representa el financiamiento público a los partidos políticos.
- Obligar a los partidos políticos a hacer campañas de calidad, porque si quieren más dinero tendrán que lograr que la gente salga a votar, así como erradicar la compra de votos con dinero de las contribuciones de los ciudadanos. Hoy, los partidos políticos reciben automáticamente financiamiento público e incluso hay algunos partidos que promueven el abstencionismo, la guerra sucia y otras prácticas que desincentivan la participación ciudadana. Con nuestra propuesta, si quieren más recursos, deberán buscar incentivar el financiamiento privado y el apoyo ciudadano, y para lograrlo tendrán que modificar su comportamiento y las malas prácticas en sus campañas.
- Contar con una mayor rendición de cuentas, ya que los partidos políticos estarán obligados a fortalecer sus lazos de comunicación e interacción con los ciudadanos.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Que reforma la fracción II del artículo 41 y los incisos g) y k) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y deroga los artículos 50, 51 y 52, y reforma el artículo 56 de la Ley General de Partidos Políticos

Artículo Primero. Se reforma la fracción II del artículo 41 y los incisos g) y k) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. [...]

[...]

I. [...]

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, mismo que deberá ser de origen privado, y se sujetará al límite que establezca el Instituto Nacional Electoral conforme a esta Constitución y las leyes correspondientes .

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

III. a VI. [...]

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrá reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

[...]

I. a III. [...]

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral, garantizarán que:

a) a f) [...]

g) Las formas en que los partidos políticos puedan obtener a financiamiento privado. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

h) a j) [...]

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho de obtener financiamiento privado y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

l) a p) [...]

V a IX. [...]

Artículo Segundo. Se derogan el inciso b) del artículo 26, los artículos 50, 51 y 52, el inciso a) del artículo 70, y se reforman el inciso d) del artículo 23, el inciso k) del artículo 30, el numeral 1 del artículo 53, el inciso a) del artículo 54, el artículo 56, la fracción I del inciso d) del artículo 380 de la Ley General de Partidos Políticos, para quedar como sigue:

Artículo 23.

1. Son derechos de los partidos políticos:

a) a c) [...]

d) Acceder a las prerrogativas y obtener financiamiento privado en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta Ley y demás leyes federales o locales aplicables.

[...]

e) a la l) [...]

Artículo 26.

1. Son prerrogativas de los partidos políticos.

a) [...]

b) Derogado.

c) a d) [...]

Artículo 30.

1. Se considera información pública de los partidos políticos:

a) a j) [...]

k) Los montos de financiamiento privado obtenidos en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y de la Ciudad de México, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así? como los descuentos correspondientes a sanciones;

l) a t) [...]

Artículo 50. Se deroga.

Artículo 51. Se deroga.

Artículo 52. Se deroga.

Artículo 53.

1. Los partidos políticos podrán obtener financiamiento privado con las modalidades siguientes:

a) a d) [...]

Artículo 54.

1. [...]

a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos;

b) a g) [...]

Artículo 56.

1. El financiamiento privado que obtengan los partidos políticos se conformará por :

a) a c) [...]

2. El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales

a) El instituto determinará el tope de financiamiento privado anual conforme a las siguientes reglas:

I. El monto total de financiamiento privado para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

II. La cantidad obtenida después de realizar las operaciones aritméticas referidas en la fracción anterior, se dividirá entre el total de partidos políticos con registro, y el monto resultante será el tope máximo de financiamiento privado para actividades ordinarias que podrá obtener cada partido político.

III. Para la realización de actividades de campaña, los partidos políticos nacionales y locales podrán obtener financiamiento privado adicional al señalado anteriormente, conforme a los siguientes supuestos:

i) En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, el tope será el equivalente al cien por ciento del monto de financiamiento privado a que tenga derecho cada partido político para el sostenimiento de sus actividades ordinarias.

ii) En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, el tope será el equivalente al cincuenta por ciento del monto de financiamiento privado a que tenga derecho cada partido político para el sostenimiento de sus actividades ordinarias.

3. a 6. [...]

Artículo 70.

1. Las franquicias postales se sujetarán a las siguientes reglas:

a) El Consejo General determinará en el presupuesto anual de egresos del propio Instituto, la partida destinada a cubrir el costo de la franquicia postal de los partidos políticos nacionales. En años no electorales el monto total será equivalente al dos por ciento del monto total de financiamiento privado que puedan recibir los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias; en años electorales equivaldrá al cuatro por ciento; .

b) a j) [...]

Artículo Tercero. Se reforman el artículo 212, la fracción I del inciso a) del numeral 4 del artículo 243, el numeral 2 del artículo 353, el numeral 4 del artículo 368, la fracción I del inciso f) del artículo 394, los artículos 398, 406 y 407, y se derogan el numeral 3 del artículo 31, el inciso d) del artículo 55, el inciso c) del artículo 104, el inciso a) del artículo 188, el inciso c) del artículo 393 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 31.

1. a 2. [...]

3. Derogado .

4. [...]

Artículo 55.

1. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos tiene las siguientes atribuciones:

a) a la c)

d) Derogado.

e) a o) [...]

Artículo 104.

1. Corresponde a los Organismos Públicos Locales ejercer funciones en las siguientes materias:

a) a b) [...]

c) Derogado.

d) a r) [...]

Artículo 188.

1. Las franquicias postales se sujetarán a las siguientes reglas:

a) El Consejo General determinará en el presupuesto anual de egresos del propio Instituto, la partida destinada a cubrir el costo de la franquicia postal de los partidos políticos nacionales. En años no electorales el monto total será equivalente al dos por ciento del monto total de financiamiento privado que puedan

recibir los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias; en años electorales equivaldrá al cuatro por ciento; .

b) a j) [...]

Artículo 212.

1. Los partidos políticos, precandidatos y simpatizantes están obligados a retirar su propaganda electoral de precampaña para su reciclaje, por lo menos tres días antes al inicio del plazo para el registro de candidatos de la elección de que se trate. De no retirarse, el Instituto o los Organismos Públicos Locales tomarán las medidas necesarias para la imposición de la sanción que al respecto establezca esta Ley.

Artículo 243.

1 a 4. [...]

a) En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, los topes serán los siguientes:

I. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos será equivalente al treinta y tres por ciento del tope de financiamiento privado para la realización de actividades de campaña establecido para cada partido político.

II. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa será equivalente a la cantidad que resulte de dividir el treinta y tres por ciento del tope de financiamiento privado para la realización de actividades de campaña establecido para cada partido político entre trescientos.

III. El tope máximo de gastos de campaña para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa será equivalente a la cantidad que resulte de dividir el treinta y tres por ciento del tope de financiamiento privado para la realización de actividades de campaña establecido para cada partido político entre sesenta y cuatro.

b) En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal, el tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa será equivalente a la cantidad que resulte de dividir el tope de financiamiento privado para la realización de actividades de campaña establecido para cada partido político entre trescientos.

I. Se deroga.

II. Se deroga.

Artículo 353.

1. [...]

2. Durante el proceso electoral, en ningún caso y por ninguna circunstancia los partidos políticos y los candidatos independientes utilizarán recursos en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero.

3. [...]

Artículo 368.

1. a 3. [...]

4. Con la manifestación de intención, el candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en Asociación Civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El Instituto establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil. De la misma manera deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la persona moral donde recibirá el financiamiento privado en los términos de la legislación aplicable .

5. [...]

Artículo 380.

1. Son obligaciones de los aspirantes:

a) a d) [...]

I) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos;

II) a VI) [...]

e) la i) [...]

Artículo 393.

1. [...]:

a) a b) [...]

c) Obtener financiamiento privado en los términos de esta Ley.

d) a h)

Artículo 394.

1. [...]:

a) a f) [...]

I) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos;

II) al VII) [...]

g) a o) [...]

Artículo 398.

1. El régimen de financiamiento de los candidatos independientes se sujetará a las modalidades del financiamiento privado que otorga la Constitución y esta ley.

Artículo 406.

1. En ningún caso, los candidatos independientes podrán recibir en propiedad bienes inmuebles para las actividades de su candidatura, así como adquirir bienes inmuebles con el financiamiento privado que reciban.

Artículo 407.

1. Los candidatos independientes tendrán derecho a obtener financiamiento privado para sus gastos de campaña. Para los efectos de la distribución de prerrogativas a que tienen derecho los Candidatos Independientes, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro.

Transitorios

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

Segundo. Una vez publicado el presente decreto se cancelarán las ministraciones de financiamiento público destinadas a los partidos políticos para el ejercicio fiscal correspondiente, por lo que se deberán realizar las modificaciones necesarias al Presupuesto de Egresos de la Federación y a los presupuestos de egresos de las entidades federativas. Los recursos que se hayan previsto para el financiamiento público a los partidos políticos deberán redirigirse en los respectivos presupuestos exclusivamente a inversión pública, educación o salud.

Tercero. El Instituto Nacional Electoral y los Institutos locales deberán aprobar dentro de los 15 días siguientes a la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, un acuerdo en el que establezcan el tope máximo de financiamiento privado que podrán obtener los partidos políticos, conforme a las reglas establecidas en la presente reforma, debiéndose calcular por única ocasión, la parte proporcional a los meses del año que falten por transcurrir.

Cuarto. En las entidades federativas que se encuentren en proceso electoral al momento de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, las reglas del financiamiento establecidas en esta reforma entrarán en vigor hasta que concluya el proceso electoral respectivo.

Quinto. El Instituto Nacional Electoral deberá adecuar sus reglamentos conforme a las disposiciones del presente Decreto a más tardar 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Urrutia, Alonso y Martínez, Fabiola (2009), “Cuesta el voto en México 18 veces más que el promedio en AL”, en La Jornada, 19 de Junio de 2009, Política.

2 Redacción (2010), “México, el voto más caro de Mundo”, en El Milenio, 22 de noviembre de 2010, Política.

3 Huchim, Eduardo y Villanueva Paloma (2015), “El costo de las elecciones”, en Reforma, 26 de junio de 2015, Revista R.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de abril de 2015.

Diputados: Clemente Castañeda Hoefflich (rúbrica), María Elena Orantes López, Jorge Álvarez Máynez, René Cervera García, Claudia Sofía Corichi García, Verónica Delgadillo García, Manuel de Jesús Espino Barrientos, Mirza Flores Gómez, Cynthia Gissel García Soberanes, Refugio Trinidad Garzón Canchola, Moisés Guerra Mota, Angie Dennisse Hauffen Torres, Carlos Lomelí Bolaños, Jonadab Martínez García, María Victoria Mercado Sánchez, Luis Ernesto Munguía González, María Candelaria Ochoa Ávalos, Adán Pérez Utrera, Germán Ernesto Ralis Cumplido, Rosa Alba Ramírez Nachis, Víctor Manuel Sánchez Orozco, Daniel Sosa Carpio, Macedonio Salomón Tamez Guajardo, Marbella Toledo Ibarra, Salvador Zamora Zamora.

CONTENIDO

Iniciativas

Del titular del Poder Ejecutivo federal, con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 25 y una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mejora regulatoria

Anexo XXI

Jueves 28 de abril



**SUBSECRETARÍA DE ENLACE LEGISLATIVO
Y ACUERDOS POLÍTICOS**

Oficio No. SELAP/300/973/16
Ciudad de México, a 28 de abril de 2016

**CC. INTEGRANTES DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA
DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**

Presentes

Por instrucciones del C. Presidente de la República y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo establecido en el artículo 27, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se envían las siguientes Iniciativas de Decreto firmadas por el C. Presidente de la República, a fin de someterlas a la consideración de ese Órgano Legislativo. Asimismo y a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se anexan los correspondientes Dictámenes de Impacto Presupuestario:

**• INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN ÚLTIMO
PÁRRAFO AL ARTÍCULO 25 Y UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN
MATERIA DE MEJORA REGULATORIA.**

a) Copia simple del oficio 312-A.-001633 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0168 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**• INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL
ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN
DE CONTROVERSIAS.**

a) Copia simple del oficio 315-A-001049 del 25 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

ANEXO



Oficio No. SELAP/300/973/16

b) Copia simple del oficio 353.A.-0176 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE.**

a) Copia simple del oficio 315-A-001047 del 26 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0173 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN XXIX-R DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REGISTROS CIVILES.**

a) Copia simple del oficio 315A-01052 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0177 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE COMERCIO.**

a) Copia simple del oficio 312.A.-001634 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0170 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



Oficio No. SELAP/300/973/16

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY GENERAL DE SALUD.**

- a) Copia simple del oficio 315-A-01053 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y
- b) Copia simple del oficio 353.A.-0179 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarles la seguridad de mi consideración distinguida.

El Subsecretario

En ausencia del Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos el Titular de la Unidad de Enlace Legislativo en términos de lo dispuesto en el artículo 131 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

LIC. FELIPE SOLÍS ACERO


Mtro. Valentín Martínez Garza

C.c.p.- **Lic. Miguel Ángel Osorio Chong**, Secretario de Gobernación.- Para su superior conocimiento.
Lic. Rodrigo Espeleta Aladro, Consejero Adjunto de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.- Presente. Ref. Oficio número 4.0529/2016.
Mtro. Valentín Martínez Garza, Titular de la Unidad de Enlace Legislativo.- Presente.
Minutario
UEL/311

VMG/RCC



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
P R E S E N T E**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción I y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter por su digno conducto, ante esa Honorable Asamblea, la presente Iniciativa de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 25 y una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mejora regulatoria, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece como una de las metas nacionales, para alcanzar un "México Próspero", garantizar la emisión de reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo, mediante la instrumentación de un modelo de mejora regulatoria integral que incluya políticas de revisión normativa, de simplificación y homologación nacional de trámites, así como medidas para facilitar la creación y escalamiento de empresas; lo anterior, fomentando el uso de herramientas electrónicas y consolidando la convergencia de la Federación con los otros órdenes de gobierno.

Tales objetivos parten del reconocimiento de que en el Estado de Derecho las leyes y demás normas de carácter general, constituyen instrumentos que garantizan los derechos ciudadanos, preservan el interés público, la vida, la salud y el medio ambiente, al tiempo que limitan el ejercicio de las funciones de gobierno. Sin embargo, cuando en el diseño de las normas no se considera la perspectiva de mejora regulatoria, es posible que con su emisión se impongan costos sustanciales que terminen por transformarse en mayores precios para los consumidores, costos regresivos para las empresas, barreras regulatorias para el acceso a los mercados y, en general, menores niveles de productividad.

México requiere que el sector productivo genere riqueza y empleos para sus ciudadanos alcanzando el nivel de competitividad exigido por el entorno comercial internacional. La única manera en que nuestras empresas lograrán ese objetivo es actuando en condiciones regulatorias y de gestión gubernamental similares o superiores a las de nuestros competidores.

En los últimos 21 años, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de los cuáles México forma parte, han venido desarrollando políticas de reforma y mejora regulatoria, que tienen como propósito garantizar que la regulación sea de buena calidad y congruente con su propósito. La OCDE ha sostenido que "una política regulatoria eficaz apoya el desarrollo económico, la consecución de objetivos sociales más explícitos como el bienestar social y la sustentabilidad ambiental, y fortalece el Estado de



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Derecho. Además, ayuda a que los responsables de la formulación de políticas lleguen a decisiones informadas sobre qué regular, a quién regular y cómo hacerlo.”¹

Así, la mejora regulatoria no sólo ofrece beneficios desde la perspectiva económica, sino que también constituye una política de fortalecimiento institucional y social en tanto que, de la misma forma que persigue la prestación efectiva de bienes y servicios, busca el diseño de normas claras, trámites simples, y procedimientos transparentes y predecibles como condición de seguridad jurídica.

En consideración a lo anterior, el análisis y evaluación cuidadosos de los beneficios y costos potenciales de las leyes y demás normas generales, se convierte en nuestros días en una tarea central de los gobiernos democráticos, nacionales e internacionales, que buscan la gobernabilidad en un marco de seguridad jurídica, calidad regulatoria, transparencia, participación ciudadana, responsabilidad pública, rendición de cuentas y eficiencia.

Etapas del proceso de consolidación de la política de mejora regulatoria en México

A lo largo de los últimos 27 años, se ha avanzado decididamente en el proceso de consolidación de mejora regulatoria en nuestro país. Hoy es posible identificar claramente las distintas etapas de dicho proceso, en los términos siguientes:

- a) **1989-1994:** A fines de la década de los 80 la regulación de muchas actividades y sectores productivos resultaba excesiva y, en algunos casos, poco aplicable al nuevo entorno económico en el que incursionaba México (incorporación al GATT en 1986). Para 1989 se encomendó a la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la revisión del marco regulatorio de la actividad económica nacional a fin de propiciar la libre concurrencia, el desarrollo económico y la creación de empleos, y se creó la Unidad de Desregulación Económica (UDE), primer antecedente de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. El citado órgano se enfocó a la desregulación de sectores económicos clave como el autotransporte; a la modificación de la legislación en materia de competencia económica, procedimiento administrativo y normalización; y a la eliminación de barreras a la entrada y salida de mercados de bienes y servicios.
- b) **1995-1999:** A fin de afrontar la crisis económica de 1995 se implementó la mejora regulatoria como política pública de fomento económico en escenarios de austeridad presupuestal. Así, ante el escaso financiamiento disponible para las empresas y un consumo interno severamente deteriorado, se diseñó un esquema sistemático de revisión de trámites empresariales vigentes y regulaciones propuestas, con el fin de facilitar el establecimiento y operación de empresas ante un escenario de economía abierta. Asimismo, se estableció un programa de desregulación y simplificación administrativa orientado a mejorar la eficacia de la regulación vigente y a eliminar los

¹ (OCDE. *México, Hacia una perspectiva de gobierno entero para la mejora regulatoria*, OCDE, 2013, p. 25).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

excesos de la discrecionalidad administrativa y los trámites burocráticos que impedían a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas, concentrar sus esfuerzos en la producción y venta. El programa se concretó con la publicación, en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del Acuerdo Presidencial para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE) y el 24 de noviembre de 1995 se creó el Consejo para la Desregulación Económica, como órgano de apoyo técnico de la UDE, integrado por representantes de los sectores empresarial, laboral, académico, agropecuario y gubernamental. Las estrategias definitorias del programa fueron las siguientes:

1. Llevar un registro de trámites empresariales vigentes y coordinar su desregulación;
2. Revisar y dictaminar proyectos de disposiciones normativas federales, obligando a su justificación legal y económica;
3. Elaborar anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas para mejorar la calidad del marco regulatorio de manera generalizada, y
4. Apoyar a los gobiernos estatales en sus respectivos esfuerzos en la materia.

En 1995, todos los gobernadores de los Estados firmaron el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial y se comprometieron a instrumentar programas de reforma regulatoria semejantes al Federal. Por su parte, el Gobierno Federal se comprometió a brindar asistencia técnica a las Entidades federativas que lo solicitaran.

- c) **2000-2006:** A fin de asegurar que la mejora regulatoria se implementara como una labor continua y permanente, el Ejecutivo en turno sometió ante el Congreso de la Unión una serie de reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), instrumento que hasta nuestros días, en el orden federal, constituye el eje normativo de la política de mejora regulatoria. Las reformas fueron aprobadas en marzo del 2000 y publicadas en el DOF el 19 de abril del mismo año. Los objetivos de tal legislación fueron los siguientes:

1. Se amplió el ámbito de aplicación de la mejora regulatoria para incluir los trámites que realizan los ciudadanos, además de los trámites empresariales ya previstos, así como a nuevas materias, tales como las adquisiciones y obra pública, seguridad social y normas oficiales mexicanas. Las disposiciones se extendieron además a los organismos descentralizados respecto de sus actos de autoridad y de los servicios que presten de manera exclusiva.
2. Se creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía al que quedaron encomendadas las funciones de evaluar el marco regulatorio federal, diagnosticar



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

su aplicación y elaborar, para consideración del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas, administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos, y garantizar la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones logrando mayores beneficios respecto de sus costos.

3. Se integró el Consejo para la Mejora Regulatoria (antes Consejo para la Desregulación Económica), integrado por representantes del sector público, social, privado y académico, con la función de recabar opiniones en materia de mejora regulatoria y coadyuvar en la instrumentación de este proceso.
4. Se estableció la obligación para los titulares de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal (APF), de designar a un subsecretario, o su equivalente, como responsable de la mejora regulatoria quien deberá presentar al menos cada dos años un programa de mejora regulatoria a la COFEMER.
5. Tratándose de anteproyectos normativos elaborados por la APF, se estableció la obligación de presentar la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) como un instrumento de evaluación que permite conocer las razones por las que se proponen proyectos de regulación, las alternativas consideradas en su diseño, los esquemas de aplicación previstos, las consultas llevadas a cabo, así como los costos y beneficios potenciales. Tanto los anteproyectos normativos como las manifestaciones de impacto regulatorio deberán publicarse y serán sometidos a la revisión de la COFEMER, al menos 30 días hábiles antes de la emisión o envío a firma del Titular del Ejecutivo Federal.
6. Se estableció el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) que incluye, además de trámites empresariales, los que se aplican a los ciudadanos. A partir de la publicación del registro no puede exigirse ningún trámite que no esté inscrito y cualquier inscripción o modificación de un trámite debe hacerse de manera transparente, con el pleno conocimiento de los sectores productivos, el Consejo y previa opinión de la COFEMER.
7. Se sentaron las bases para el Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA) con el objetivo de que, en los trámites federales, las empresas y los ciudadanos inscritos en el Registro cuenten con un número válido para todas las dependencias y organismos federales.
8. A través de los Programas Bienales de Mejora Regulatoria 2001-2003, 2003-2005, 2005-2006, se sentaron las bases del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), así como de la mejora de trámites de alto impacto seleccionados por el sector privado, el plan de acciones concretas para mejorar la competitividad en



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

sectores estratégicos, la agenda de regulaciones por crear, modificar y eliminar, así como un programa para reducir la carga administrativa en trámites federales (Moratoria Regulatoria); y acciones regulatorias para simplificar la actividad económica, respectivamente.

- d) **2007-2016:** En los últimos nueve años se ha avanzado sustancialmente en relación con el objetivo de lograr la mayor efectividad y agilidad en la aplicación de los instrumentos de mejora regulatoria. Como ejemplos de esta tendencia pueden citarse los siguientes: en 2007 se publicó el Acuerdo de Calidad Regulatoria por el que se estableció un marco de referencia que permite evaluar la calidad regulatoria de los anteproyectos normativos y se ajustó a la vigencia del ejercicio fiscal el proceso de dictaminación de las reglas de operación de los programas del Gobierno Federal; en el año 2010, se adoptó un mecanismo para racionalizar la aplicación de la MIR de acuerdo al nivel de impacto de las normas evaluadas; en este periodo también se hicieron importantes esfuerzos para reducir los plazos de gestión de algunos procedimientos a cargo de la COFEMER (por ejemplo tratándose de la exención de presentación de la MIR); en marzo de 2012 se expidió el Acuerdo por el que se definen los efectos de los Dictámenes que emite la COFEMER respecto de las Normas Oficiales Mexicanas a fin de armonizar los procedimientos de normalización y de mejora regulatoria.

Adicionalmente, en este periodo, tuvieron lugar importantes modificaciones en la metodología de evaluación y análisis de calidad y mejora regulatoria. Se introdujo el "Análisis de impacto en la competencia"; el Sistema de Gestión de la Calidad de la MIR, que permite identificar las mejores prácticas de análisis de impacto regulatorio y las áreas de oportunidad para cada ente regulador, y se implementó la Manifestación de Impacto Regulatorio *ex post*, que examina la pertinencia, eficacia y los impactos de las decisiones regulatorias e identifica los resultados de la regulación implementada, es decir, las razones del fracaso de la regulación, o bien, los factores que contribuyeron al éxito de la misma.

Finalmente, en el marco de los objetivos nacionales de la mejora regulatoria y con el objetivo de alcanzar las mejores prácticas que ofrece el ámbito internacional, en 2013 la COFEMER firmó la Agenda Común de Mejora Regulatoria para entidades federativas, y el 5 de enero de 2015 se publicó en el DOF el Decreto Presidencial por el que se establece la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria y de Simplificación de Trámites y Servicios.

Existe todavía una enorme área de oportunidad en materia de mejora regulatoria, sobre todo en lo que hace a la coordinación entre autoridades y especialmente entre aquellas que no pertenecen a un mismo orden de gobierno. Esto es, en el contexto nacional, es necesario reconocer tareas aún pendientes, en adición a los retos que plantea el nuevo panorama constitucional, administrativo e institucional que ha venido generándose a lo largo de los años.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

En efecto, un estudio comprensivo de la OCDE en 2013 sobre el estado que guarda la mejora regulatoria en México, si bien reconoce ampliamente los logros del país en la materia tanto desde el punto de vista institucional como en el uso de las herramientas regulatorias, recomienda que el país adopte una política de “gobierno entero” y “multi-nivel” para asegurar la convergencia de las políticas regulatorias a nivel subnacional y perfeccionar la coordinación multinivel. Otras recomendaciones específicas que conviene destacar son: fortalecer el diseño institucional de la COFEMER, ampliar la cultura de calidad regulatoria en los poderes legislativos, promover las políticas para reducir los costos de la regulación y asegurar la eficacia de las medidas de simplificación administrativa².

Es importante destacar también que el marco de aplicación de la mejora regulatoria a nivel federal ha sido reconocido por la OCDE. Dicho organismo ha venido evaluando las políticas explícitas, los mecanismos institucionales y la implementación de las herramientas de la mejora regulatoria como la MIR, la consulta pública y la revisión *ex post* en sus 34 países miembros y en la Unión Europea, y como resultado de dicha evaluación, el 28 de octubre de 2015 publicó el estudio “Panorama de Política Regulatoria 2015”, en el que México se ubica en primer lugar en la aplicación de estos esfuerzos. A nivel desagregado, las herramientas que actualmente aplica la COFEMER son altamente reconocidas, ya que los indicadores de dicho estudio ubican la consulta pública en primer lugar, seguida de la que llevan a cabo los Estados Unidos de América y Canadá; la MIR destaca en segundo lugar, después de la que realizan el Reino Unido y la revisión *ex post* se ubica en tercer lugar, después de Australia y el Reino Unido.

Sin embargo, debe reconocerse que si bien estos resultados son alentadores, éstos representan herramientas que sólo son aplicables a una parte de la APF, y no resultan aplicables las herramientas a todas las autoridades ni poderes en el ámbito federal, así como tampoco a los organismos con autonomía constitucional, ni son obligatorias para las entidades federativas y los municipios.

Todo esto presenta una importante área de oportunidad para que las herramientas aplicadas por la COFEMER, al tener el más alto reconocimiento a nivel internacional, puedan ser implementadas por las autoridades de todos los órdenes de gobierno en el país.

Tanto las buenas prácticas promovidas por la OCDE como la experiencia nacional acumulada durante estos 21 años, permiten identificar la necesidad de una revisión integral de las políticas de mejora regulatoria del Estado Mexicano.

² OCDE. México, *Hacia una perspectiva de gobierno entero para la mejora regulatoria*, OCDE, 2013



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Justicia cotidiana

El 27 de noviembre de 2014, encomendé al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) la organización de foros de consulta con diversos sectores de la sociedad, para elaborar una serie de propuestas y recomendaciones sobre la justicia cotidiana en el país. Derivado de dichos foros se recomendó desarrollar una profunda política nacional de mejora regulatoria, así como llevar a cabo una instancia de diálogo entre los sectores público, social y privado. Esta instancia se materializó en los Diálogos por la Justicia Cotidiana.

La mesa de Política en materia de justicia de los Diálogos por la Justicia Cotidiana retomó esa recomendación y concluyó que existe una gran complejidad normativa que impacta de forma negativa el derecho de acceso a la justicia de las personas: hay un gran número de leyes a nivel nacional, lo que crea un marco jurídico complejo y poco accesible; sólo la normativa federal y estatal puede consultarse fácilmente; los ordenamientos no siempre tienen una dirección clara o armonizada con políticas públicas; se utiliza un lenguaje técnico y de difícil comprensión para la mayoría de la población, entre otros.

En ese sentido, la mesa concluyó que es necesario llevar a cabo una reforma constitucional para facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general de mejora regulatoria, que permita a todas las autoridades públicas del país que emiten normas generales compartir una metodología común de mejora regulatoria y realizar un análisis de impacto regulatorio de las mismas.

Conclusiones

En primer lugar, si bien en el marco normativo vigente se han sentado las bases para implementar mecanismos de cooperación entre los distintos órdenes de gobierno, la realidad muestra que aún no se cuenta con una estrategia efectiva de mejora regulatoria integral. En su lugar, y a partir de la concurrencia de atribuciones que existe en la materia, se nos presenta un mosaico de leyes y ordenamientos con distintos niveles de efectividad, que difícilmente reconoce las asimetrías económicas y sociales que se dan entre los distintos órdenes de gobierno, y que deja al ciudadano frente a un escenario de incertidumbre regulatoria y discrecionalidad por parte de los poderes públicos.

En segundo lugar, debe reconocerse que la mejora regulatoria ha operado primordialmente al interior de la APF, local y municipal. Sin embargo, tal modelo normativo, en tanto que se enfoca en un criterio orgánico de emisión de normas, propicia que el resto de las normas generales, en particular aquéllas que provienen del Poder Legislativo, de los órganos constitucionales autónomos e incluso de otros órganos que, si bien integran la APF, no



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

ejercen funciones típicas de autoridad o presentan una organización administrativa completamente nueva, queden al margen de los beneficios que aporta la política de mejora regulatoria.

Soporta lo anterior el hecho que diversos organismos internacionales, tales como la OCDE, han recomendado a México la inclusión de mecanismos y herramientas para asegurar la calidad de las disposiciones normativas que emanan del Congreso, toda vez que si bien esto ya ocurre en la APF, las disposiciones emitidas en este ámbito constituyen sólo una parte de la normatividad que se emite en el país.

Debe considerarse también que la mejora regulatoria no sólo tiene como finalidad generar un mejor ambiente económico que propicie la competitividad nacional, sino también considerar la plena satisfacción a los principios de transparencia, la participación ciudadana, la responsabilidad pública, la rendición de cuentas, y la eficiencia de la acción gubernamental.

Asimismo, el impulso a esta política permitirá contribuir a promover un mayor acceso a la justicia que incida en la calidad de vida de los mexicanos, el desarrollo económico y la consolidación del Estado de Derecho.

En consecuencia, la iniciativa de mérito busca los siguientes objetivos:

Primero. Adicionar un último párrafo al artículo 25 a fin de establecer la obligatoriedad para las autoridades de todos los órdenes de gobierno de implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión.

Segundo. Facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de mejora regulatoria.

Tercero. En las disposiciones transitorias se prevé la creación de un Catálogo Nacional de Trámites y Servicios (CNTS). Este catálogo incluirá los trámites y servicios federales, estatales y municipales para que, mediante el uso de tecnologías de la información, propicie la certeza jurídica que debe regir en la aplicación de leyes y normas generales. Mediante este instrumento se busca que no se apliquen a los gobernados trámites adicionales a los inscritos, o se apliquen en forma distinta; lo que permitirá eliminar la discrecionalidad de los servidores públicos.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por las razones expuestas, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esa Soberanía la siguiente Iniciativa de

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 25 y UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MEJORA REGULATORIA

ARTÍCULO ÚNICO.- Se ADICIONA un último párrafo al artículo 25 y la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 25. ...

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

A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.

Artículo 73. ...

I. a XXIX-W. ...

XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria, y

XXX. ...

TRANSITORIOS

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



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

SEGUNDO. En un plazo que no excederá de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión expedirá la ley general a que se refiere la fracción XXIX-X del artículo 73 de esta Constitución.

Dicha ley deberá considerar al menos, lo siguiente:

- a) Un catálogo nacional de trámites y servicios federales, locales y municipales con el objetivo de generar seguridad jurídica a los particulares.
- b) Establecer la obligación para las autoridades de facilitar los trámites y la obtención de servicios mediante el uso de las tecnologías de la información, de conformidad con su disponibilidad presupuestaria.
- c) La inscripción en el catálogo será obligatoria para todas las autoridades en los términos en que la misma disponga."



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Hoja de firma de la Iniciativa de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 25 y una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mejora regulatoria

Reitero a Usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

En la Ciudad de México, a veintiocho de abril de dos mil dieciséis.

EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ENRIQUE PEÑA NIETO

*HCC



Oficio No. 312.A.-

001633

Ciudad de México a 27 de abril de 2016

MTRA. JULIETA Y. FERNÁNDEZ UGALDE
DIRECTORA GENERAL JURÍDICA DE EGRESOS
SUBSECRETARÍA DE EGRESOS
P R E S E N T E



Me refiero al oficio número 353.A.1.-0020 de la Dirección General Adjunta de Análisis Jurídico, recibido con fecha 26 de abril de 2016, mediante el cual remite el proyecto de "Iniciativa de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 25 y una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", enviado por la Procuraduría Fiscal de la Federación, a través del oficio núm. 529-II-DGLCPAJ-074/16 del 26 de abril del año en curso, a fin de recabar el dictamen de impacto presupuestario correspondiente.

Sobre el particular, de conformidad con la evaluación de impacto presupuestario elaborada por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y remitida por la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Economía (SE), mediante oficio núm. 110.1955.2016 del 25 de abril del año en curso; y, a los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18 al 20 de su Reglamento; Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de septiembre de 2003 y su respectivo Acuerdo modificatorio publicado en el DOF el 14 de abril de 2005 y, 65 apartado A, fracción II y apartado B, fracción XIV y 65 A, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no se tiene inconveniente en que se continúen con los trámites conducentes para la formalización del anteproyecto antes referido, en la consideración de que la dependencia manifiesta lo siguiente:

- I. El anteproyecto no crea unidades administrativas y plazas, ni crea instituciones. Ya que tiene como propósito establecer la obligatoriedad para las autoridades de todos los órdenes de gobierno de implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión.
- II. No tiene impacto presupuestario en los programas aprobados.

.../



-2-

Oficio No. 312.A.-

001633

- III. No establece destino específico de gasto público, que sean determinados en leyes fiscales, ya que no estima ingresos por conceptos distintos a los establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación.
- IV. El anteproyecto no establece nuevas atribuciones y actividades.
- V. No requiere la inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL

ALEJANDRO SIBAJA RÍOS

C.C.P.- L.C. FERNANDO LOPEZ MORENO.- DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO DE DESARROLLO SOCIAL, TRABAJO, ECONOMÍA Y COMUNICACIONES. SHCP.- PRESENTE

FLM/ATM/YED

VD: G-1991



Oficio No. 353.A.-0168

Ciudad de México, a 27 de abril de 2016

LIC. LUIS FERNANDO CORONA HORTA
Director General de Legislación y Consulta
Presupuestaria y de Asuntos Jurídicos
Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta
Procuraduría Fiscal de la Federación
P r e s e n t e

Se hace referencia al oficio No. 529-II-DGLCPAJ-074/16, mediante el cual se remitieron a esta Dirección General copias simples del proyecto de *"Iniciativa de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 25 y una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"* (Proyecto), así como la respectiva evaluación de impacto presupuestario, para efectos del dictamen correspondiente.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18 a 20 de su Reglamento (RLFPRH); 65-A, fracciones V y X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en el *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal*; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2003, y su respectivo *Acuerdo modificatorio*; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2005, para efectos del dictamen de impacto presupuestario al que aluden las disposiciones antes citadas, se informa lo siguiente:

- 1) Esta Dirección General, con base en lo dispuesto en el artículo 20 del RLFPRH, y tomando en consideración lo manifestado en la evaluación de impacto presupuestario mencionada en el proemio del presente, no tiene observaciones en el ámbito jurídico presupuestario sobre las disposiciones contenidas en el Proyecto.
- 2) Se anexa copia del oficio No. 312.A.-001633, emitido por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de esta Subsecretaría de Egresos.

Lo anterior, se hace de su conocimiento para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20, penúltimo párrafo del RLFPRH, mismo que señala, que la evaluación de impacto presupuestario y su respectivo dictamen se anexarán a las iniciativas de leyes o decretos que se presenten al H. Congreso de la Unión o, en su caso, a los reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que se sometan a firma del Presidente de la República.

.../



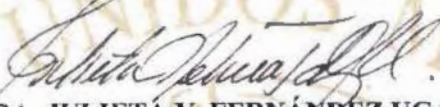
Oficio No. 353.A.-0168

HOJA 2 DE 2

La presente opinión se emite sobre la versión del Proyecto recibida, por lo que no prejuzga respecto de las modificaciones que, en su caso, se realicen a la misma.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

**ATENTAMENTE
LA DIRECTORA GENERAL**


MTRA. JULIETA Y. FERNÁNDEZ UGALDE

Anexo: El indicado

C.c.p.: Act. Alejandro Sibaja Ríos.- Director General de Programación y Presupuesto "B" - Presente

RUC / CTU / MJC

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/>

CONTENIDO

Iniciativas

Del titular del Poder Ejecutivo federal, con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias

Anexo XXII

Jueves 28 de abril



**SUBSECRETARÍA DE ENLACE LEGISLATIVO
Y ACUERDOS POLÍTICOS**

Oficio No. SELAP/300/973/16
Ciudad de México, a 28 de abril de 2016

**CC. INTEGRANTES DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA
DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**
Presentes

Por instrucciones del C. Presidente de la República y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo establecido en el artículo 27, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se envían las siguientes Iniciativas de Decreto firmadas por el C. Presidente de la República, a fin de someterlas a la consideración de ese Órgano Legislativo. Asimismo y a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se anexan los correspondientes Dictámenes de Impacto Presupuestario:

**• INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN ÚLTIMO
PÁRRAFO AL ARTÍCULO 25 Y UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN
MATERIA DE MEJORA REGULATORIA.**

a) Copia simple del oficio 312-A.-001633 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0168 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**• INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL
ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN
DE CONTROVERSIAS.**

a) Copia simple del oficio 315-A-001049 del 25 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

ANEXO



Oficio No. SELAP/300/973/16

b) Copia simple del oficio 353.A.-0176 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE.**

a) Copia simple del oficio 315-A-001047 del 26 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0173 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN XXIX-R DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REGISTROS CIVILES.**

a) Copia simple del oficio 315A-01052 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0177 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE COMERCIO.**

a) Copia simple del oficio 312.A.-001634 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0170 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



Oficio No. SELAP/300/973/16

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY GENERAL DE SALUD.**

- a) Copia simple del oficio 315-A-01053 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y
- b) Copia simple del oficio 353.A.-0179 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarles la seguridad de mi consideración distinguida.

El Subsecretario

En ausencia del Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos el Titular de la Unidad de Enlace Legislativo en términos de lo dispuesto en el artículo 131 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

LIC. FELIPE SOLÍS ACERO


Mtro. Valentín Martínez Garza

C.c.p.- **Lic. Miguel Ángel Osorio Chong**, Secretario de Gobernación.- Para su superior conocimiento.
Lic. Rodrigo Espeleta Aladro, Consejero Adjunto de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.- Presente. Ref. Oficio número 4.0529/2016.
Mtro. Valentín Martínez Garza, Titular de la Unidad de Enlace Legislativo.- Presente.
Minutario
UEL/311

VMG/RCC



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
P R E S E N T E**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción I y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter ante esa Honorable Asamblea, la siguiente Iniciativa de Decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente Iniciativa tiene por objeto otorgar al Congreso de la Unión la facultad de expedir una Ley General que permita establecer los principios y bases que deben regir en todo el país en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.

I. ANTECEDENTES

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 tiene como estrategia hacer de México una sociedad de derechos, en donde los mexicanos tengan acceso efectivo a todas las prerrogativas que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de su eje denominado México en Paz, se propuso la consolidación de un Estado democrático a través de instituciones sólidas e incluyentes que aseguren el pleno respeto y garantía de los derechos humanos, pues cuando éstas no existen o son insuficientes, se limita la capacidad de la ciudadanía para demandar sus derechos y se debilita la legitimidad del Estado. Por ello, uno de los objetivos prioritarios del Gobierno de la República ha sido lograr una política de Estado que asegure que todas las autoridades asuman el pleno respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana.

En el mensaje a la Nación "Por un México en Paz con Justicia y Desarrollo" del 27 de noviembre de 2014, expresé que la justicia no se agota en el ámbito penal, sino que hay una justicia olvidada que es la justicia cotidiana, la cual suele ser lenta, compleja y costosa, lo que provoca que la mayoría de los mexicanos no pueda acceder a ella con facilidad.

Consciente de que no se han presentado soluciones de fondo a estos problemas, encomendé al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) organizar foros de consulta conformados por juristas, académicos y representantes de la sociedad civil, para la elaboración de un conjunto de propuestas y recomendaciones en la materia. Dichos foros tuvieron lugar durante el periodo comprendido del 15 de enero al 26 de febrero de 2015.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

El 27 de abril de 2015, el CIDE presentó el Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, el cual confirmó el reto que tiene el Estado de garantizar a todas las personas mecanismos sencillos para solicitar y obtener de las autoridades competentes una solución expedita y adecuada a sus problemas del día a día.

Asimismo, derivado de los resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, el CIDE recomendó convocar a una instancia plural de diálogo, con representantes de todos los sectores. Por ello, el CIDE, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Gobierno de la República convocaron de manera conjunta a representantes de la sociedad civil, académicos, abogados, representantes de organismos constitucionales autónomos y diversas autoridades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, con la finalidad de construir soluciones concretas a los problemas de acceso a la justicia cotidiana.

La convocatoria se materializó en los Diálogos por la Justicia Cotidiana, en los que, entre otros temas, se identificó la conveniencia de crear centros de asistencia temprana a fin de orientar a las personas sobre los mecanismos disponibles para resolver sus conflictos, así como fomentar el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias, los cuales deberían ser de fácil acceso para permitir a las personas encontrar soluciones a sus conflictos sin la necesidad de acudir a instancias jurisdiccionales.

En este sentido, se concluyó que era necesario fortalecer y fomentar la justicia alternativa en México, entendida como el conjunto de principios, procesos, disposiciones y medidas que se encaminan a resolver conflictos entre intereses distintos por medio del arreglo extrajudicial.

A través de estos mecanismos alternativos a los procedimientos jurisdiccionales, se busca cambiar el paradigma de la justicia dictada por órganos judiciales y propiciar una participación más activa de la ciudadanía en las formas de relacionarse entre sí, en las que se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo.

Los sistemas jurídicos actuales tienden a crear esquemas institucionales más flexibles y horizontales que incluyen, por supuesto el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias, pero también instituciones que fomentan la participación proactiva de las personas respecto de dichos mecanismos.

Por ello, en la medida en que se amplíe el acceso a estos mecanismos alternativos y se adopte esta vía para la solución de controversias, se contribuirá a la consolidación de una convivencia pacífica.

Finalmente, como consecuencia natural con esta propuesta, se disminuirían las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y se facilitará la conclusión expedita de los procedimientos que requieran tramitarse por esta vía.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

II. SITUACIÓN ACTUAL DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MÉXICO

En México, el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias ha aumentado y éstos se están asimilando como parte del sistema nacional de justicia. Sin embargo, no existe unidad de criterios o estándares mínimos aplicables en cuanto a la formación y los requisitos de certificación de mediadores y conciliadores, o los efectos de los convenios que resultan de estos mecanismos alternativos. Esta situación dificulta que en el país se comparta un lenguaje común respecto de dichos mecanismos de resolución de disputas.

Las entidades federativas que actualmente cuentan con leyes que regulan los mecanismos alternativos de solución de controversias son: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Sin embargo, para que dichas leyes permitan el ejercicio efectivo de estos mecanismos alternativos, resulta necesario que se homologuen los principios que los rigen, los procedimientos, las etapas mínimas que los conforman, la definición de su naturaleza jurídica, los requisitos que deben cumplir las personas que fungen como mediadores, facilitadores o conciliadores, e incluso la regulación de los mecanismos para atender conflictos comunitarios.

Es importante no perder de vista que los mecanismos alternativos de solución de controversias implican la participación activa de los particulares en la gestión de su conflicto o controversia, lo que permite mayor flexibilidad en el procedimiento, facilita los acuerdos entre las partes, así como su cumplimiento.

Hoy, a diferencia de otros tiempos, los mecanismos alternativos de solución de controversias no son un recurso espontáneo e intuitivo, o una reacción ante la emergencia que representa un conflicto. Por ello, es necesario plantear principios, procedimientos y conceptos básicos y homologados en todo el país.

En este sentido, resulta necesario integrar estos aspectos en una ley general, para que la forma de acceso y alcances de la justicia alternativa sea uniforme en todo el país y las personas hagan efectiva el derecho constitucional de acceso a la justicia.

III. OBJETIVOS Y ALCANCES DE LA LEY GENERAL

Las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación. Es decir, pueden incidir válidamente en todos los órdenes de gobierno que integran el Estado mexicano, en virtud de que el Constituyente ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

En este orden de ideas, una ley general debe tener su origen en una cláusula constitucional que faculte al Congreso de la Unión a dictarla, de tal manera que, una vez aprobada, promulgada y publicada, deberá ser aplicada por las autoridades federales, locales y municipales.

Lo anterior, no pretende agotar la regulación de la materia concurrente, sino que busca ser la plataforma mínima desde la cual las entidades federativas puedan expedir su propia legislación.

Con una ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias entre los tres órdenes de gobierno, se logrará lo siguiente:

1. Difundir en todo el país la existencia, accesibilidad y beneficios de los mecanismos alternativos de solución de controversias y propiciar una convivencia social armónica;
2. Implementar en las instituciones públicas del país procedimientos para que los servidores públicos puedan proponer la utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias como un medio de acceso a la justicia sin que se requiera el inicio de un proceso de carácter jurisdiccional, y
3. Brindar en los tres órdenes de gobierno una capacitación homogénea a los servidores públicos que trabajan en oficinas de asistencia jurídica, a los servidores públicos encargados de aplicar los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como establecer estándares mínimos para la designación dichos servidores públicos.

Así, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales tendrán su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica.

Derivado de lo anterior, es que se propone la adición de una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que permitirá al Congreso de la Unión expedir una ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal, con el fin de hacer más accesible y más eficiente la impartición de justicia en el país.

Por las razones expuestas, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esa Soberanía la siguiente Iniciativa de

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

ARTÍCULO ÚNICO.- Se ADICIONA la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 73. ...

I. a XXIX-W. ...

XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal, y

XXX. ...

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la ley general a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

TERCERO. La legislación federal y local en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere el presente Decreto, por lo que los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en las mismas, deberán concluirse y ejecutarse, conforme a lo previsto en aquéllas.

CUARTO. La legislación en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias de la Federación y de las entidades federativas deberá ajustarse a lo previsto en la ley general que emita el Congreso de la Unión conforme al artículo 73, fracción XXIX-X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Hoja de firma de la Iniciativa de Decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.

Reitero a Usted Ciudadano Presidente, las seguridades de mi distinguida consideración.

En la Ciudad de México, a veintiocho de abril de dos mil dieciséis.

EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ENRIQUE PEÑA NIETO

SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



Oficio No. 315-A-

México, D. F. a 25 de abril de 2016

MTRA. JULIETA YELENA FERNÁNDEZ UGALDE
DIRECTORA GENERAL JURÍDICA DE EGRESOS
P R E S E N T E

Me refiero al oficio número 353.A.1.-0013, de fecha 25 de abril del presente año, mediante el cual envía copia simple del anteproyecto de *"Iniciativa con proyecto de Decreto por el que adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias"* (Anteproyecto), a efecto de que se emita a través de esta Dirección General, el dictamen de impacto presupuestario conforme a las disposiciones aplicables.

Sobre el particular, y conforme a la información proporcionada con oficio número: 529-II-DGLCPAJ-065/16, de la Dirección General de Legislación y Consulta Presupuestaria y de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, mediante el cual se adjunta la evaluación de impacto presupuestario emitida mediante oficios números: UGAJ/DGCCCC/268/2016 y OM/DGPYP/1065/16, suscritos por los titulares de las Direcciones Generales de lo Consultivo y de Contratos y Convenios y de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), respectivamente, me permito destacar lo siguiente:

- El anteproyecto de referencia propone adicionar una fracción XXIX-X al artículo 73 Constitucional, que permitirá al Congreso de la Unión expedir una Ley General que establezca los principios y bases que deben regir en todo el país en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal, con el propósito de hacer más accesible y eficiente la impartición de justicia.
- Se destacan los logros de contar con una Ley General en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias entre los tres órdenes de gobierno, como son:

.../



Oficio No. 315-A-

Hoja 2 de 4

- Difundir en todo el país la existencia, accesibilidad y beneficios de los citados mecanismos alternativos;
 - Implementar en las instituciones públicas del país los procedimientos dirigidos a los servidores públicos para la utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias, sin requerir iniciar un proceso de carácter jurisdiccional, y
 - Brindar en los tres órdenes de gobierno una capacitación homogénea a los servidores públicos que trabajan en oficinas de asistencia jurídica.
- Por lo anteriormente expuesto, el Anteproyecto adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73.....

I a XXIX-W...

XXIX-X Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal, y

XXX....



Por su parte y de conformidad con lo señalado en la Evaluación de Impacto Presupuestario emitida por la SEGOB, se establece lo siguiente:

I. Impacto en el gasto de las dependencias y entidades por la creación, modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas instituciones.

En lo que respecta a la evaluación de impacto presupuestario presentada por la SEGOB, se manifiesta que el Anteproyecto no tiene impacto presupuestario por la creación, modificación de unidades administrativas y plazas, o en su caso, creación de nuevas instituciones.

II. Impacto presupuestario en los programas aprobados de las dependencias y entidades.

El Anteproyecto no tiene impacto presupuestario adicional en los programas aprobados para el presente ejercicio a la SEGOB.

III. Establecimiento de destinos específicos de gasto público

Conforme a lo manifestado por la SEGOB, el Anteproyecto no prevé el establecimiento de destinos específicos de gasto público

IV. Establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias y entidades que requieran mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo.

La SEGOB señala que las atribuciones o actividades que, en su caso, deba realizar dicha Dependencia, se cubrirán con cargo a su presupuesto aprobado, por lo que no se requerirán mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo.

V. Inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria

De acuerdo con lo manifestado por la SEGOB, en su evaluación de impacto presupuestario, la iniciativa de referencia no incluye disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.



Oficio No. 315-A-

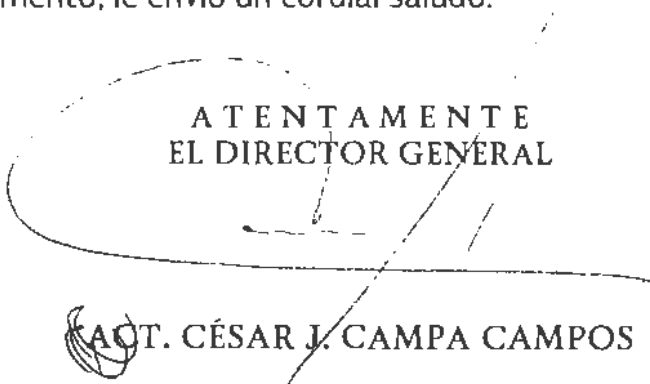
Hoja 4 de 4

En mérito de lo antes expuesto, y en cumplimiento a lo señalado en los artículos 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18, 19 y 20 de su Reglamento; 65 Apartado A, fracción I, y Apartado B fracción XIV del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, me permito informar a usted que el Anteproyecto de *"Iniciativa con proyecto de Decreto por el que adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias"*, no tiene impacto presupuestario adicional.

Cabe señalar que el documento citado en primer término ha sido analizado en el ámbito de competencia de esta Dirección General, por lo que nuestra opinión no prejuzga ni valida la información, los alcances de las acciones que propone el contenido del mismo, ni constituye opinión jurídica alguna con respecto a otras leyes y disposiciones.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL


C. ACT. CÉSAR J. CAMPA CAMPOS

C.c.p.- Director General Adjunto de Programación y Presupuesto de Servicios.- Presente.

RMCH/GGCH

volante EDGPYPA15-2139



Oficio No. 353.A.-0176

Ciudad de México, a 27 de abril de 2016

LIC. LUIS FERNANDO CORONA HORTA
Director General de Legislación y Consulta
Presupuestaria y de Asuntos Jurídicos
Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta
Procuraduría Fiscal de la Federación
P r e s e n t e

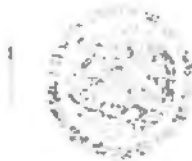
Se hace referencia al oficio No. 529-II-DGLCPAJ-065/16, mediante el cual se remitieron a esta Dirección General copias simples del anteproyecto de *"Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias"* (Anteproyecto), así como la respectiva evaluación de impacto presupuestario, para efectos del dictamen correspondiente.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18 a 20 de su Reglamento (RLFPRH); 65-A, fracciones V y X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en el *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal*; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2003, y su respectivo *Acuerdo modificatorio*; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2005, para efectos del dictamen de impacto presupuestario al que aluden las disposiciones antes citadas, se informa lo siguiente:

- 1) Esta Dirección General, con base en lo dispuesto en el artículo 20 del RLFPRH, y tomando en consideración lo manifestado en la evaluación de impacto presupuestario mencionada en el proemio del presente, no tiene observaciones en el ámbito jurídico presupuestario sobre las disposiciones contenidas en el Anteproyecto.
- 2) Se anexa copia del oficio No. 315-A-001049, emitido por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de esta Subsecretaría de Egresos.

Lo anterior, se hace de su conocimiento para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20, penúltimo párrafo del RLFPRH, mismo que señala, que la evaluación de impacto presupuestario y su respectivo dictamen se anexarán a las iniciativas de leyes o decretos que se presenten al H. Congreso de la Unión o, en su caso, a los reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que se sometan a firma del Presidente de la República.

.../



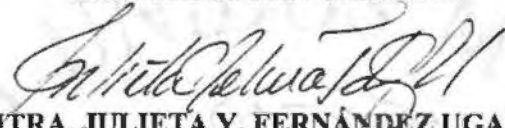
Oficio No. 353.A.-0176

HOJA 2 DE 2

La presente opinión se emite sobre la versión del Anteproyecto recibida, por lo que no prejuzga respecto de las modificaciones que, en su caso, se realicen a la misma.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

**ATENTAMENTE
LA DIRECTORA GENERAL**


MTRA. JULIETA Y. FERNÁNDEZ UGALDE

Anexo: El indicado

C.c.p.- Act. César J. Campa Campos - Director General de Programación y Presupuesto "A" - Presente.

RGC / CYDRP 

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/>

CONTENIDO

Iniciativas

Del titular del Poder Ejecutivo federal, con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cívica e itinerante

Anexo XXIII

Jueves 28 de abril



**SUBSECRETARÍA DE ENLACE LEGISLATIVO
Y ACUERDOS POLÍTICOS**

Oficio No. SELAP/300/973/16
Ciudad de México, a 28 de abril de 2016

**CC. INTEGRANTES DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA
DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**

Presentes

Por instrucciones del C. Presidente de la República y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo establecido en el artículo 27, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se envían las siguientes Iniciativas de Decreto firmadas por el C. Presidente de la República, a fin de someterlas a la consideración de ese Órgano Legislativo. Asimismo y a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se anexan los correspondientes Dictámenes de Impacto Presupuestario:

• INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 25 Y UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MEJORA REGULATORIA.

a) Copia simple del oficio 312-A.-001633 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0168 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.

a) Copia simple del oficio 315-A-001049 del 25 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

ANEXO



Oficio No. SELAP/300/973/16

b) Copia simple del oficio 353.A.-0176 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE.**

a) Copia simple del oficio 315-A-001047 del 26 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0173 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN XXIX-R DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REGISTROS CIVILES.**

a) Copia simple del oficio 315A-01052 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0177 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE COMERCIO.**

a) Copia simple del oficio 312.A.-001634 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0170 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



Oficio No. SELAP/300/973/16

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY GENERAL DE SALUD.**

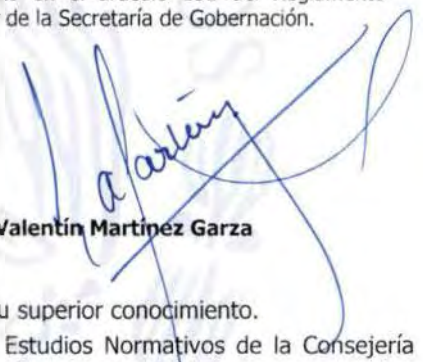
- a) Copia simple del oficio 315-A-01053 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y
- b) Copia simple del oficio 353.A.-0179 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarles la seguridad de mi consideración distinguida.

El Subsecretario

En ausencia del Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos el Titular de la Unidad de Enlace Legislativo en términos de lo dispuesto en el artículo 131 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

LIC. FELIPE SOLÍS ACERO


Mtro. Valentín Martínez Garza

C.c.p.- **Lic. Miguel Ángel Osorio Chong**, Secretario de Gobernación.- Para su superior conocimiento.

Lic. Rodrigo Espeleta Aladro, Consejero Adjunto de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.- Presente. Ref. Oficio número 4.0529/2016.

Mtro. Valentín Martínez Garza, Titular de la Unidad de Enlace Legislativo.- Presente.

Minutario

UEL/311

VMG/RCC



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
P R E S E N T E**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción I y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter por su digno conducto, ante esa Honorable Asamblea, la Iniciativa de Decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cívica e itinerante, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el marco del decálogo de medidas para mejorar la seguridad, la justicia y el estado de Derecho, anunciadas en noviembre de 2014, encomendé al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) llevar a cabo foros de consulta para identificar los problemas más trascendentes sobre justicia cotidiana.

Entre los problemas que se detectaron a partir de los foros, se encuentra la marginación jurídica y la dificultad que tienen las personas para acceder a la justicia. En este sentido, el CIDE recomendó al Gobierno de la República establecer procesos que permitan la tramitación sumaria de conflictos que afectan la convivencia cotidiana de las personas.

Asimismo, los Diálogos por la Justicia Cotidiana permitieron identificar que una barrera importante de acceso a la justicia es la falta de información oportuna y de calidad sobre la forma en que un conflicto puede ser atendido. Más aun, las instancias de resolución de controversias se encuentran alejadas de gran parte de la población.

Además, se identificó que los conflictos comunitarios tampoco cuentan, en general, con mecanismos de resolución o gestión efectivos y de fácil acceso para su solución. Este tipo de conflictos se refiere, entre otros, a asuntos vecinales, condominales, usuarios de instalaciones y vías públicas, así como cualquiera que ocurra en todo ámbito de interacción social.

Otro aspecto relevante que se identificó en la mesa "Asistencia jurídica temprana y justicia alternativa" de los Diálogos, es que la población desconfía de las instituciones y procedimientos de procuración y administración de justicia. Esta desconfianza se extiende a las autoridades y a los operadores mismos del sistema de justicia.

En efecto, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015 (ENVIPE) levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), arrojó que el 63.1% de los encuestados, no denuncia por causas atribuibles a la autoridad



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

(por miedo a la extorsión, por considerarlo pérdida de tiempo, por ser trámites largos y difíciles, por desconfianza en la autoridad, por la actitud hostil de la autoridad, etc.), y otro 36.% por otras causas como: miedo al agresor, por considerarlo un delito de poca importancia o por no tener pruebas¹.

Además, dicha mesa concluyó que en la actualidad, vivimos una crisis de valores cívicos y de respeto hacia el estado de Derecho, y existe un sentimiento de injusticia y decepción en el sistema por parte de los ciudadanos.

Por ello, las soluciones que se propusieron para atender estos problemas se centran en dos aspectos fundamentales: (i) fortalecer la justicia cívica, y (ii) crear mecanismos que detonen la justicia itinerante.

Justicia Cívica

La justicia cívica debe ser el detonante para solucionar conflictos menores, conflictos que en muchas ocasiones resultan largos y costosos por una inadecuada atención y solución temprana a éstos. Por ello, requerimos cambiar el modelo de justicia que por muchos años se ha centrado en atender prioritariamente los problemas penales.

Hoy, la justicia cotidiana debe ser el centro de la solución de los conflictos del día a día, aquéllos que surgen de la convivencia cotidiana de las personas que se da entre vecinos, en las escuelas, en los centros de trabajo y en las calles.

Los diferendos y las pugnas entre las personas son inevitables; sin embargo, una convivencia armónica depende en gran medida de que existan mecanismos que permitan resolver de manera rápida, eficaz y sin formalismos, esas diferencias.

Los conflictos debieran poder solucionarse desde un primer momento, es decir desde que éstos inician y no cuando requieren la intervención de una autoridad jurisdiccional. Por ello, la justicia cívica juega un papel importantísimo en la prevención de conflictos, pues establece reglas mínimas de comportamiento y de convivencia armónica.

En este sentido, diversas entidades federativas ya cuentan con ordenamientos jurídicos que regulan la convivencia armónica de las personas, a través de leyes o reglamentos de cultura cívica, no obstante, esto no ha logrado permear en todo el país por diversas circunstancias, particularmente porque no existen criterios homogéneos que faciliten la convivencia diaria de las personas y sus relaciones personales. Además, en muchas ocasiones las autoridades desconocen la existencia de estas normas jurídicas.

¹http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por ello, uno de los objetivos de la presente iniciativa es facultar al Congreso de la Unión para emitir una ley general que establezca las bases y los principios que deberán observar los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, en materia de justicia cívica.

Dicha ley será el referente normativo que deberá servir para mejorar las relaciones entre las personas, el cumplimiento de normas de conducta que prevengan conflictos mayores y que permita a las autoridades actuar de manera inmediata ante conflictos que se presentan en las comunidades.

La adición constitucional que se propone forma parte de un conjunto de acciones legislativas y de políticas públicas que el Gobierno de la República, en conjunto con la sociedad civil, estamos impulsando para hacer de la justicia cotidiana una justicia que mejore las relaciones humanas. Por ello, los mecanismos alternativos de solución de conflictos, la asistencia temprana y la justicia itinerante serán un pilar fundamental para despresurizar las cargas de trabajo de los tribunales judiciales.

Se trata de atender y resolver los conflictos desde su génesis, evitar que un problema vecinal termine en una agencia del ministerio público o en una resolución judicial. La justicia más barata es la que se resuelve a tiempo.

Justicia Itinerante

El concepto de justicia ha estado asociado a la necesidad de contar con espacios físicos que permitan a los jueces atender y resolver los conflictos que se les presentan. Durante mucho tiempo esta idea se ha encontrado con el inconveniente de la suficiencia presupuestaria y de la lejanía en la que se encuentran muchas comunidades de los centros donde se administra y se imparte justicia.

Es tiempo de cambiar esta idea y de acercar la justicia a las personas. Por ello, la justicia itinerante debe cumplir con el propósito fundamental de estar presente en todos los lugares del país, incluso en las comunidades más alejadas o marginadas.

Es importante no perder de vista que, en su mayoría, la resolución de estos conflictos compete a la autoridad más cercana, es decir, a la estatal o municipal. Por ello, resulta de la mayor importancia que todos los órdenes de gobierno, incluido el Federal, seamos coparticipes en hacer más accesible la justicia a las personas. En este sentido, la justicia itinerante implica la realización de trámites, servicios administrativos, así como la resolución efectiva y pronta de conflictos que se presentan en una determinada comunidad.

En una sociedad democrática, el acceso a la justicia es un elemento indispensable para lograr una convivencia armónica. Sin embargo, la lejanía y la marginación son elementos que impiden administrar justicia de manera efectiva.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Respecto a la impartición de justicia, los Tribunales Agrarios son los únicos órganos jurisdiccionales que desarrollan Programas de Administración de Justicia Itinerante dentro de sus jurisdicciones territoriales. Los usuarios del servicio de administración de justicia agraria, generalmente se encuentran dispersos en áreas geográficas apartadas, lo que dificulta su acceso a las instalaciones de los órganos impartidores de justicia agraria lo cual redundaría en perjuicio de su economía. El artículo 8, fracción II de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece, entre las atribuciones del Tribunal Superior Agrario, la de poder autorizar a los Tribunales para que administren justicia en los lugares y conforme al programa que previamente se establezca.

Este modelo de justicia itinerante, se propone que sea replicado no sólo respecto de procedimientos jurisdiccionales y administrativos, sino que se contemplen tanto a la asistencia temprana, a los mecanismos alternativos de solución de conflictos y, por supuesto, a la justicia cívica.

Por todo lo anterior, el Decreto de mérito propone que, a partir de la facultad que ejerza el Congreso de la Unión, las leyes de las entidades federativas deberán prever los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos, además deberán establecer las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica e itinerante, así como sus mecanismos de acceso.

Por lo anteriormente expuesto, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esa Soberanía la siguiente Iniciativa de

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE

ARTÍCULO ÚNICO.- Se ADICIONA la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 73. ...

I. a XXIX-W. ...

XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y

XXX.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

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 general a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-X de esta Constitución, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

Dicha ley deberá considerar, al menos lo siguiente:

- a) Los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos;
- b) Las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas, y
- c) Los mecanismos de acceso a la justicia cívica e itinerante y la obligación de las autoridades de cumplir con los principios previstos por la ley.

TERCERO. Las legislaturas de las entidades federativas proveerán de los recursos necesarios para cumplir con lo dispuesto en el presente Decreto."



Hoja de firma de la Iniciativa de Decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cívica e itinerante.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Reitero a Usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

En la Ciudad de México, a veintiocho de abril de dos mil dieciséis.

EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ENRIQUE PEÑA NIETO

*HCO

Oficio No. 315-A-1111

Ciudad de México, a 26 de abril de 2016.

MTRA. JULIETA Y. FERNANDEZ UGALDE
DIRECTORA GENERAL JURÍDICA DE EGRESOS
SUBSECRETARÍA DE EGRESOS
P R E S E N T E

Hago referencia al Oficio No. 353.A.1.-0017 de fecha 26 de abril del año en curso, mediante el cual se solicita el dictamen de impacto presupuestario del anteproyecto de **"Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona la fracción XXXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cívica e Itinerante"**, para lo cual se remite copia simple del mismo, así como copia de su respectiva evaluación de impacto presupuestario elaborada por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF).

Cabe destacar, que el citado anteproyecto de Iniciativa tiene por objeto adicionar una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, en materia de justicia cívica e itinerante.

Derivado de lo anterior, y en cumplimiento a lo señalado en los artículos 18, 19 y 20 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, mediante oficio No. 4.0487/2016 de fecha 22 de abril del presente, emitido por la Consejería Adjunta de Legislación y Estudios Normativos de la CJEF, se presentó la evaluación de impacto presupuestario en el cual manifiesta, entre otros puntos, lo siguiente:

I. Impacto en el gasto de las dependencias y entidades por la creación o modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas instituciones.

Por lo que toca a la Administración Pública Federal, el anteproyecto no contempla la creación de nuevas instituciones o modificación de unidades administrativas o plazas.

II. Impacto presupuestario en los programas aprobados de las dependencias y entidades.

El anteproyecto de Iniciativa no interfiere en los programas aprobados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por lo que no se requerirán recursos adicionales por su entrada en vigor.

III. Establecimiento de destinos específicos de gasto público.

El anteproyecto no prevé destinos específicos de gasto público.

IV. Establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias y entidades que requieran de mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo.

El anteproyecto no prevé nuevas atribuciones o actividades para las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

V. Inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.

Las disposiciones del anteproyecto no inciden en la regulación en materia presupuestaria.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 6 y 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18, 19 y 20 de su Reglamento; y 65, apartado A, fracción I, y apartado B, fracción XIV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta Dirección General de Programación y Presupuesto "A" considera que la implementación del anteproyecto de **"Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona la fracción XXXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cívica e Itinerante"**, no tiene impacto presupuestario adicional.

Oficio No. 315-A- 17

Página 3 de 3

Cabe señalar, que dicho anteproyecto de iniciativa ha sido analizado en el ámbito de competencia de esta Dirección General, por lo que nuestra opinión no prejuzga ni valida la información, los alcances de las acciones que propone el contenido, ni constituye opinión jurídica alguna con respecto a otras disposiciones.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL

ACT. CÉSAR J. CAMPA CAMPOS

C.C.P. - DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO DE SERVICIOS.- PRESENTE.

RMC/SRB/SRH

Volante GDGPYP16-2159



Oficio No. 353.A.-0173

Ciudad de México, a 27 de abril de 2016

LIC. LUIS FERNANDO CORONA HORTA
Director General de Legislación y Consulta
Presupuestaria y de Asuntos Jurídicos
Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta
Procuraduría Fiscal de la Federación
Presente

Se hace referencia al oficio No. 529-II-DGLCPAJ-067/16, mediante el cual se remitieron a esta Dirección General copias simples del Proyecto de *"Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona la fracción XXXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cívica e Itinerante"* (Proyecto), así como la respectiva evaluación de impacto presupuestario, para efectos del dictamen correspondiente.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18 a 20 de su Reglamento (RLFPRH); 65-A, fracciones V y X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en el *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2003, y su respectivo *Acuerdo modificador*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2005, para efectos del dictamen de impacto presupuestario al que aluden las disposiciones antes citadas, se informa lo siguiente:

- 1) Esta Dirección General, con base en lo dispuesto en el artículo 20 del RLFPRH, y tomando en consideración lo manifestado en la evaluación de impacto presupuestario mencionada en el proemio del presente, no tiene observaciones en el ámbito jurídico presupuestario sobre las disposiciones contenidas en el Proyecto.
- 2) Se anexa copia del oficio No. 315-A-001047, emitido por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de esta Subsecretaría de Egresos.

Lo anterior, se hace de su conocimiento para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20, penúltimo párrafo del RLFPRH, mismo que señala, que la evaluación de impacto presupuestario y su respectivo dictamen se anexarán a las iniciativas de leyes o decretos que se presenten al H. Congreso de la Unión o, en su caso, a los reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que se sometan a firma del Presidente de la República.

.../

SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



Subsecretaría de Egresos
Dirección General Jurídica de Egresos

Oficio No. 353.A.-0173

HOJA 2 DE 2

La presente opinión se emite sobre la versión del Proyecto recibida, por lo que no prejuzga respecto de las modificaciones que, en su caso, se realicen a la misma.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

**ATENTAMENTE
LA DIRECTORA GENERAL**

MTRA. JULIETA Y. FERNÁNDEZ UGALDE

Anexo: El indicado

C.c.p.- Act. César J. Campa Campos.- Director General de Programación y Presupuesto "A" - Presente.

RGC / CFDRP / MJC

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/>

CONTENIDO

Iniciativas

Del titular del Poder Ejecutivo federal, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de registros civiles

Anexo XXIV

Jueves 28 de abril



**SUBSECRETARÍA DE ENLACE LEGISLATIVO
Y ACUERDOS POLÍTICOS**

Oficio No. SELAP/300/973/16
Ciudad de México, a 28 de abril de 2016

**CC. INTEGRANTES DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA
DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**

Presentes

Por instrucciones del C. Presidente de la República y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo establecido en el artículo 27, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se envían las siguientes Iniciativas de Decreto firmadas por el C. Presidente de la República, a fin de someterlas a la consideración de ese Órgano Legislativo. Asimismo y a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se anexan los correspondientes Dictámenes de Impacto Presupuestario:

• INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 25 Y UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MEJORA REGULATORIA.

a) Copia simple del oficio 312-A.-001633 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0168 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.

a) Copia simple del oficio 315-A-001049 del 25 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

ANEXO



Oficio No. SELAP/300/973/16

b) Copia simple del oficio 353.A.-0176 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE.**

a) Copia simple del oficio 315-A-001047 del 26 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0173 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN XXIX-R DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REGISTROS CIVILES.**

a) Copia simple del oficio 315A-01052 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0177 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE COMERCIO.**

a) Copia simple del oficio 312.A.-001634 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0170 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



Oficio No. SELAP/300/973/16

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY GENERAL DE SALUD.**

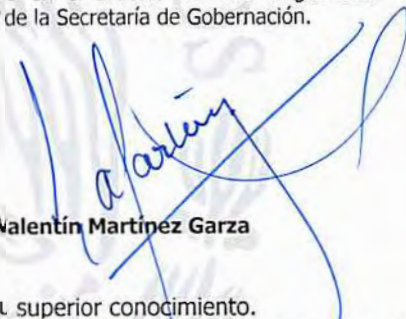
- a) Copia simple del oficio 315-A-01053 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y
- b) Copia simple del oficio 353.A.-0179 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarles la seguridad de mi consideración distinguida.

El Subsecretario

En ausencia del Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos el Titular de la Unidad de Enlace Legislativo en términos de lo dispuesto en el artículo 131 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

LIC. FELIPE SOLÍS ACERO


Mtro. Valentín Martínez Garza

C.c.p.- **Lic. Miguel Ángel Osorio Chong**, Secretario de Gobernación.- Para su superior conocimiento.

Lic. Rodrigo Espeleta Aladro, Consejero Adjunto de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.- Presente. Ref. Oficio número 4.0529/2016.

Mtro. Valentín Martínez Garza, Titular de la Unidad de Enlace Legislativo.- Presente.

Minutario

UEL/311

VMG/RCC



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
P R E S E N T E**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción I y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter por su digno conducto, ante esa Honorable Asamblea, la iniciativa de Decreto por el que se reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de registros civiles, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El 17 de junio de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una adición al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer que toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento, debiendo el Estado garantizar el cumplimiento de estos derechos y la autoridad competente otorgar, de manera gratuita, la primer copia certificada del acta de registro de nacimiento.

El derecho a la identidad, reconocido en nuestra Constitución desde 2014, es un derecho humano reconocido también en diversos instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la cual se prevé el reconocimiento a la integridad personal, a la personalidad jurídica, a la nacionalidad, al nombre y a la vida, entre otros; la Convención sobre los Derechos del Niño, en donde se prevé la protección del derecho a la identidad de los niños (los niños deben de ser registrados inmediatamente después de su nacimiento, teniendo derecho a un nombre, a adquirir una nacionalidad), su reconocimiento, así como a los derechos que deriven del mismo, en dicha Convención los Estados Parte se comprometen a velar por los derechos descritos anteriormente de conformidad con su legislación nacional; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el cual se establece que de manera inmediata todo niño, después de su nacimiento, debe de ser inscrito y contar con un nombre.

En el marco de la legislación nacional, la Ley General para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes ha reconocido al registro de nacimiento como uno de los elementos del derecho a la identidad, y su falta de documentación para acreditarla no debe de ser un obstáculo para garantizar sus derechos.

La identidad es el umbral para garantizar el ejercicio de todos los demás derechos reconocidos en nuestra Constitución Política. Al respecto, el Poder Judicial de la Federación ha señalado que *"Este derecho consiste en el reconocimiento jurídico-social de toda persona como sujeto de derechos, responsabilidades, de su pertenencia a un*



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

*Estado, un territorio, una sociedad y una familia, en otras palabras, es una condición necesaria para preservar, tanto la dignidad individual, como la colectiva de las personas*¹.

En México, la identidad constituye la base para que las personas gocen de los derechos que consagran nuestra Constitución, las leyes y los tratados de los que el Estado mexicano es parte. Por ello, el Estado está obligado a garantizarle a todas las personas la protección del derecho a la identidad, así como a realizar las acciones y establecer los mecanismos necesarios para ese fin.

El principal mecanismo a través del cual el Estado garantiza el derecho a la identidad, es la inscripción del registro de los recién nacidos en el Registro Civil, de ahí la relevancia y necesidad de contar con el acta de nacimiento que lo acredite.

En ese sentido, en el marco del decálogo de medidas para mejorar la seguridad, la justicia y el estado de Derecho, anunciadas en noviembre de 2014, encomendé al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) llevar a cabo foros de consulta para identificar los problemas más trascendentes sobre justicia cotidiana.

Entre los problemas que se detectaron a partir de los foros, se encuentra la marginación jurídica, que el CIDE definió como *"la condición en la que viven muchas personas que carecen de documentos oficiales como los que se utilizan para acreditar su identidad, actas de estado civil, títulos de propiedad y testamentos; lo cual constituye una barrera para acceder a la justicia, y limita el pleno ejercicio del derecho a la identidad, a la seguridad jurídica y a la propiedad privada."*

Esta situación es de la mayor importancia, ya que de acuerdo con el diagnóstico elaborado por el CIDE, en México existe un alto índice de "subregistro", así como de personas que no cuentan con documentos oficiales con datos fidedignos, y que dificulta al Estado proteger eficiente y certeramente el derecho a la identidad de la población y garantizar otros derechos consagrados en nuestra Constitución.

Como resultado de dicha investigación, el Gobierno de la República, en conjunto con el CIDE y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, convocaron a los Diálogos por la Justicia Cotidiana, un ejercicio de intercambio y construcción de ideas amplio e incluyente entre los diversos sectores de la sociedad. Estos Diálogos, celebrados entre noviembre de 2015 y marzo de 2016, permitieron la discusión abierta y el intercambio de ideas con una finalidad: construir soluciones para los problemas más importantes en materia de justicia cotidiana en nuestro país.

En el marco de estos Diálogos, se identificó como una de las causas que dan origen a la marginación jurídica, la heterogeneidad de la regulación de registros civiles en las entidades federativas, las barreras geográficas para acceder a una oficina del Registro

¹ [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 28, Marzo de 2016; Tomo II; Pág. 1700. III.2o.C.37 C (10a.).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Civil, los costos económicos de este tipo de trámites, barreras culturales, además de la disparidad en los recursos materiales y humanos con que cuentan las oficinas del Registro Civil.

En ese sentido, si bien la reforma constitucional de 2014 incorporó el derecho a la identidad como un paso importante para reducir la marginación jurídica e introdujo la obligación de las autoridades competentes de expedir gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento, es necesario continuar con los esfuerzos que permitan fortalecer la tutela de ese derecho y hacerlo efectivo. Esta necesidad es especialmente relevante en el caso de los registros civiles.

Actualmente, convergen en el ordenamiento jurídico nacional una gran diversidad de leyes y disposiciones que norman la actividad de los registros civiles; esta situación ha ocasionado en muchos casos incertidumbre jurídica sobre los atributos de la personalidad de los mexicanos.

En efecto, la diversidad nacional en materia de registros civiles ha presentado problemas que han impedido, en la mayoría de los casos, contar con documentos no solo de identidad, sino también del estado civil, que dificultan el ejercicio de una multiplicidad de derechos.

Aunado a lo anterior, encontramos una carencia en programas de modernización de los registros civiles, así como falta de infraestructura, lo que propicia procesos registrales lentos, obsoletos, inseguros y, en algunos casos, con operaciones discrecionales; falta de programas constantes de profesionalización para registradores; legislación inoperativa para el uso de sistemas electrónicos, firma digital y trámites en línea; desvinculación de otros registros, y evolución desigual de la actividad registral de las entidades federativas, tanto humana como tecnológica; entre otros.

Por ello, un paso esencial consiste en la armonización y homologación del funcionamiento de los registros civiles en las entidades federativas a fin de: (i) brindar certeza jurídica en la inscripción de los diversos actos del estado civil de las personas; (ii) mejorar la accesibilidad para la obtención de las actas, y (iii) que el documento refleje la realidad sociocultural actual y considere la diversidad humana.

En este contexto, se propone reformar la fracción XXIX-R del artículo 73 constitucional para facultar al Congreso de la Unión para expedir la legislación general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros civiles en las entidades federativas.

La legislación general que se expida deberá prever, al menos: la obligación de trabajar con formatos accesibles de inscripción; la estandarización de actas a nivel nacional; medidas de seguridad física y electrónica; la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales; la posibilidad de realizar consultas y emisiones vía remota; el diseño de



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación; mecanismos homologados de captura de datos; procesos para que personas que no cuentan con actas del registro civil, tengan acceso a ellas, no obstante el registro sea extemporáneo; la simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas; la capacitación del personal de los registros, y mecanismos para garantizar el acceso en zonas lejanas o marginadas con adecuación cultural.

Por lo anteriormente expuesto, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esa Soberanía la siguiente iniciativa de

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN XXIX-R DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REGISTROS CIVILES.

"ARTÍCULO ÚNICO. Se REFORMA la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XXIX-Q. ...

XXIX-R. Para expedir las leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de **los registros civiles**, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;

XXIX-S. a 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 general en materia de registros civiles a que se refiere la fracción XXIX-R del artículo 73 de esta Constitución, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

TERCERO. Los documentos expedidos con antelación a la entrada en vigor de la ley a que se refiere el Segundo transitorio del presente Decreto, continuarán siendo válidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de su expedición. Asimismo, los procedimientos iniciados y las resoluciones emitidas con fundamento en dichas disposiciones deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las mismas."



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Hoja de firma de la Iniciativa de Decreto por el que se reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de registros civiles.

Reitero a Usted Ciudadano Presidente, las seguridades de mi distinguida consideración.

En la Ciudad de México, a veintiocho de abril de dos mil dieciséis.

EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ENRIQUE PEÑA NIETO

SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



Subsecretaría de Egresos
Dirección General de Programación y Presupuesto "A"

Oficio No. 315-A-1052

México, D. F. a 27 de abril de 2016

MTRA. JULIETA YELENA FERNÁNDEZ UGALDE
DIRECTORA GENERAL JURÍDICA DE EGRESOS
P R E S E N T E



Me refiero al oficio número 353.A.1.-0026, de fecha 27 de abril del presente año, mediante el cual envía copia simple del anteproyecto de "Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de registro civil" (Anteproyecto), a efecto de que se emita a través de esta Dirección General el dictamen de impacto presupuestario conforme a las disposiciones aplicables.

Sobre el particular, y conforme a la información proporcionada con oficio número: 529-II-DGLCPAJ-081/16, de la Dirección General de Legislación y Consulta Presupuestaria y de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, mediante el cual se adjunta la evaluación de impacto presupuestario emitida mediante oficios números: UGAJ/DGCCC/269/2016 y OM/DGPYP/1102/16, suscritos por los titulares de las Direcciones Generales de lo Consultivo y de Contratos y Convenios y Programación y Presupuesto de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) respectivamente, me permito destacar lo siguiente:

- La propuesta de reforma constitucional se deriva del derecho a la identidad reconocido en nuestra Carta Magna, el cual debe ser garantizado por el Estado.
- El principal mecanismo mediante el cual el Estado Mexicano garantiza el derecho a la identidad, parte de la premisa de que todo niño después de su nacimiento debe ser inscrito y contar con un nombre, a través de su inscripción en el Registro Civil.

6

.../

Oficio No. 315-A-01052

Hoja 2 de 4

- Derivado de las mesas de trabajo realizadas en el marco de los Diálogos por la Justicia Cotidiana, se identificó como una de las causas de marginación jurídica en la que viven muchas personas que carecen de documentos oficiales, la heterogeneidad en la regulación de registros civiles en las entidades federativas.
- Por lo anterior, la iniciativa objeto del Anteproyecto propone reformar la fracción XXIX-R del artículo 73 Constitucional, facultando al Congreso de la Unión, para expedir leyes generales que armonicen y homologuen la organización de los registros civiles, registros públicos inmobiliarios y catastros municipales.
- En razón de lo antes expuesto, el Anteproyecto reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73.....

I a XXIX-Q...

XXIX-R Para expedir las leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.

XXX-S a XXX....

Oficio No. 315-A-01053

Hoja 3 de 4

Por su parte y de conformidad con lo señalado en la Evaluación de Impacto Presupuestario emitida por la SEGOB, se establece lo siguiente:

I. Impacto en el gasto de las dependencias y entidades por la creación, modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas instituciones.

En lo que respecta a la evaluación de impacto presupuestario presentada por la SEGOB, se manifiesta que el Anteproyecto, no tiene impacto presupuestario por la creación, modificación de unidades administrativas y plazas, o en su caso, creación de nuevas instituciones.

II. Impacto presupuestario en los programas aprobados de las dependencias y entidades.

El Anteproyecto no tiene impacto presupuestario adicional en los programas aprobados a la SEGOB.

III. Establecimiento de destinos específicos de gasto público

Conforme a lo manifestado por la SEGOB, el Anteproyecto no prevé el establecimiento de destinos específicos de gasto público.

IV. Establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias y entidades que requieran mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo.

La SEGOB señala que las atribuciones o actividades que, en su caso, deba realizar dicha Dependencia, se cubrirán con cargo a su presupuesto aprobado, por lo que no se requerirán mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo.

SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



Subsecretaría de Egresos
Dirección General de Programación y Presupuesto "A"

Oficio No. 315-A-01052

Hoja 4 de 4

V. Inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria

De acuerdo con lo manifestado por la SEGOB, en su evaluación de impacto presupuestario, la iniciativa de referencia no incluye disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.

En mérito de lo antes expuesto, y en cumplimiento a lo señalado en los artículos 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18, 19 y 20 de su Reglamento; 65 Apartado A, fracción I, y Apartado B fracción XIV del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, me permito informar a usted que el Anteproyecto de *"Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de registro civil"* no tiene impacto presupuestario adicional.

Cabe señalar que el documento citado en primer término ha sido analizado en el ámbito de competencia de esta Dirección General, por lo que nuestra opinión no prejuzga ni valida la información, los alcances de las acciones que propone el contenido del mismo, ni constituye opinión jurídica alguna con respecto a otras leyes y disposiciones.

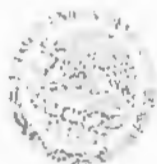
Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL

ACT. CÉSAR J. CAMPA CAMPOS

C.c.p.- Director General Adjunto de Programación y Presupuesto de Servicios.- Presente.
RMCH/GGCH

volante EDGPYP15-2208



Oficio No. 353.A.-0177

Ciudad de México, a 27 de abril de 2016

LIC. LUIS FERNANDO CORONA HORTA
Director General de Legislación y Consulta
Presupuestaria y de Asuntos Jurídicos
Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta
Procuraduría Fiscal de la Federación
P r e s e n t e

Se hace referencia al oficio No. 529-II-DGLCPAJ-081/16, mediante el cual se remitieron a esta Dirección General copias simples del proyecto de *"Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de registro civil"* (Proyecto), así como la respectiva evaluación de impacto presupuestario, para efectos del dictamen correspondiente.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18 a 20 de su Reglamento (RLFPRH); 65-A, fracciones V y X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en el *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal*; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2003, y su respectivo *Acuerdo modificador*; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2005, para efectos del dictamen de impacto presupuestario al que aluden las disposiciones antes citadas, se informa lo siguiente:

- 1) Esta Dirección General, con base en lo dispuesto en el artículo 20 del RLFPRH, y tomando en consideración lo manifestado en la evaluación de impacto presupuestario mencionada en el proemio del presente, no tiene observaciones en el ámbito jurídico presupuestario sobre las disposiciones contenidas en el Proyecto.
- 2) Se anexa copia del oficio No. 315-A-01052, emitido por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de esta Subsecretaría de Egresos.

Lo anterior, se hace de su conocimiento para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20, penúltimo párrafo del RLFPRH, mismo que señala, que la evaluación de impacto presupuestario y su respectivo dictamen se anexarán a las iniciativas de leyes o decretos que se presenten al H. Congreso de la Unión o, en su caso, a los reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que se sometan a firma del Presidente de la República.

.../



Oficio No. 353.A.-0177

HOJA 2 DE 2

La presente opinión se emite sobre la versión del Proyecto recibida, por lo que no prejuzga respecto de las modificaciones que, en su caso, se realicen a la misma.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

**ATENTAMENTE
LA DIRECTORA GENERAL**


MTRA. JULIETA Y. FERNÁNDEZ UGALDE

Anexo: El indicado

C.c.p.- Act. César J. Campa Campos.- Director General de Programación y Presupuesto "A".- Presente.

RGC / CTDRP: MJC

Av. Constituyentes 1001. Edificio B, Piso 6, Col. Belén de las Flores, Del. Álvaro Obregón, Ciudad de México. 01110
Tel.: +52 (55) 3688 4722 www.gob.mx/hacienda

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 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 74 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Francisco Escobedo Villegas, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado Francisco Escobedo Villegas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

El juicio de amparo es la institución más importante dentro del sistema jurídico mexicano y en especial del derecho procesal, recordemos que la evolución de esta figura los tratadistas la dividen en tres etapas: en primer lugar en la Constitución de Yucatán expedida en mayo de 1841, inspirada en el pensamiento de Manuel Crescencio Rejón; posteriormente, y en el ámbito nacional, en el documento llamado “Acta de Reformas” (Constitución Federal de 1824), promulgado a iniciativa de Mariano Otero y, finalmente, en la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, en la cual se consagró de manera definitiva.

La Constitución de 1857 en sus artículos 101 y 102 estableció el juicio de amparo ante los tribunales federales para la protección de las llamadas “garantías individuales”, es decir, respecto de leyes y actos de cualquier autoridad que afectaran dichos derechos, inclusive en los supuestos de invasión, por parte de la federación, de la esfera jurídica de los Estados, o a la inversa.

Sin duda, el juicio de amparo se ha venido desarrollando y perfeccionando de manera paulatina y eficaz en la historia constitucional, hasta llegar a ser el principal medio de defensa con el que contamos hoy en día los gobernados frente al poder público.

Muestra de lo anterior, recordemos las recientes reformas de fecha 6 de junio del año 2011 a nuestra Constitución Política, derivado de ello surge la nueva Ley de Amparo que actualmente nos rige, esta nueva ley descansa en dos grandes vertientes:

Moderniza y adecua el juicio de amparo a los tiempos actuales, para que su tramitación sea más ágil y oportuna, aumentar su protección, ampliando el ámbito

de su tutela, protegiendo intereses legítimos de las personas, así como la posibilidad de que haya declaratorias generales de inconstitucionalidad para un beneficio más generalizado.

Las reformas que dieron origen a la nueva Ley de Amparo, fueron realizadas bajo el principio de la sencillez en la prosecución del juicio, como un medio de defensa de derechos constitucionales accesible y entendible al ciudadano común, evitando fórmulas o solemnidades que alejen a la población del acceso a la justicia.

Al respecto cabe destacar lo mencionado por el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación José Ramón Cossío, en su artículo publicado en la revista nexos del 1º de junio del año 2014, al señalar que:

“Hoy el amparo puede ser utilizado por más personas para reclamar más derechos, llamar a juicio a más sujetos, tener más amplios efectos y acotar de manera más extensa las actuaciones de autoridad y particulares que violen derechos humanos. A una nueva Constitución o, más puntualmente, a una nueva antropología constitucional, corresponde un nuevo juicio de amparo. Éste es el mérito del constituyente y de la legislatura que modificó el amparo para permitir que los jueces federales impongan racionalidad jurídica a los poderes públicos y privados vía derechos humanos”

Estoy cierto, que el juicio de amparo es una institución noble y por ende toda persona que sea vulnerada en su esfera jurídica debe tener acceso a este medio de defensa, pero también debemos velar porque sea rápido y expedito.

En nuestro sistema jurídico mexicano para poder llegar al juicio de amparo se debe pasar primero, por la resolución del juez de primera instancia, contra esa resolución la persona (litigante), cuenta con los medios legales de defensa que marca la ley, tales como, la apelación, que conoce el superior jerárquico del juez que emitió la resolución impugnada, es decir, juicio en segunda instancia, y en contra de esa resolución que resultó desfavorable para alguna de las partes en conflicto, queda la opción del juicio de amparo, es decir, se tiene que pasar por las dos etapas para llegar al juicio de garantías, en la práctica esto es bueno, porque permite llamémosle así, corregir las violaciones cometidas por los justiciables durante el procedimiento.

Es de mencionar que el juicio de amparo se tramita en dos vías (artículo 2 de la Ley de Amparo): Directa o Indirecta y para efectos de la presente iniciativa nos centraremos en la primera vía, es decir, en el amparo directo.

El amparo directo es procedente únicamente contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

La propia Ley de Amparo en su artículo 170 nos define qué es una sentencia definitiva y dice: “Se entenderá por sentencia definitiva o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido”.

Luego entonces, una vez concluido el juicio de amparo directo, mediante resolución, el artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo determina que la sentencia debe contener entre otras cosas los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución, es decir, una vez que la autoridad federal ampara y protege al quejoso por considerar que la sentencia recurrida contiene violaciones constitucionales, el órgano jurisdiccional federal ordena a la autoridad responsable dictar una nueva resolución apegándose al criterio establecido en la sentencia de amparo, a esta figura se le conoce como reenvío. Luego entonces nuestro sistema judicial nos puede hacer llegar a obtener hasta cuatro sentencias:

- La dictada por el órgano Jurisdiccional de primera instancia;
- La dictada por la autoridad competente en segunda instancia
- La dictada en amparo; y
- La que da cumplimiento a la sentencia de la autoridad federal.

Como vemos es ocioso y burocrático que después de otorgado el amparo y se dicte otra resolución por la autoridad responsable en los términos en que lo está indicando la autoridad federal.

Además de vulnerar el artículo 17 constitucional que tutela la justicia pronta y expedita, soslaya los principios de economía procesal, reparabilidad, cosa juzgada, expeditéz e inmediatez.

Por ello, el objetivo de la presente iniciativa es otorgarle plenitud de jurisdicción a la autoridad federal que conozca del litigio y sea competente y resuelva el fondo del asunto en caso de que sean procedentes los conceptos de violación hechos valer por el quejoso.

Cuando la autoridad federal (tribunales colegiados) determinó conceder el amparo es porque ya analizó todas las violaciones procesales que se cometieron durante la tramitación del juicio.

Por ello, de aprobarse la presente reforma las personas que se vean involucradas en cuestiones litigiosas en materia de amparo, al ser otorgado por la autoridad federal se verán beneficiadas pues ahí concluiría el juicio, ya no tendríamos la figura del reenvío y esperar otra sentencia. Solo habría para términos de amparo según sea el juicio o materia de que trate, hasta tres resoluciones.

No es desconocido para el suscrito que aún faltaría el cumplimiento de la ejecutoria, el trámite se haría tal como lo determina la propia Ley de Amparo, la presente reforma no afectaría en nada en dicho cumplimiento, pues su tramitación se encuentra perfectamente establecida.

Para una mayor claridad de la presente iniciativa, me permito transcribir el artículo 107, fracción V, inciso a), de nuestra constitución y la propuesta de cómo quedaría dicho numeral:

Artículo vigente	Artículo propuesto
Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: I... II... III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes: a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquéllas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, <u>y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución.</u> Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior. La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse. Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos. Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado;	Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: I... II... III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes: a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquéllas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y podrá dictar sentencia concediendo el amparo la que pondrá fin a la controversia. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior. La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse. Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos. Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado;

De igual forma para una mayor claridad de la presente iniciativa, me permito transcribir el artículo 74 fracción V de la Ley de Amparo y la propuesta de cómo quedaría dicho numeral:

Artículo vigente	Artículo propuesto
Artículo 74. La sentencia debe contener: I... II... III... IV... V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución; y VI...	Artículo 74. La sentencia debe contener: I... II... III... IV... V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución o en su caso los razonamientos en que podrá concluir la controversia, y VI...

Ahora bien el propio artículo 189 de la Ley de Amparo, determina que el órgano jurisdiccional de amparo procederá al estudio de los conceptos de violación atendiendo a su prelación lógica y privilegiando en todo caso el estudio de aquellos que, de resultar fundados, redunden en el mayor beneficio para el quejoso. En todas las materias se privilegiará el estudio de los conceptos de violación de fondo por encima de los de procedimiento y forma.

De tal suerte el quejoso y en cualquier materia siempre se encontrará protegido en su esfera jurídica, pues recordemos que en todas las materias existe la suplencia de la queja.

Por todo lo anteriormente expuesto, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 107 fracción III inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. Se Reforma el artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I...

II...

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquéllas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja y podrá dictar sentencia concediendo el amparo la que pondrá fin a la controversia. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.

La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.

Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado.

Artículo Segundo. Artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 74. La sentencia debe contener:

I...

II...

III...

IV...

V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución o en su caso los razonamientos en que podrá concluir la controversia.

Artículos Transitorios

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

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2016.

Diputado Francisco Escobedo Villegas (rúbrica)

Que reforma el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ramón Bañales Arámbula, del Grupo Parlamentario del PRI

Ramón Bañales Arambula, diputado federal a la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del Apartado C, se adicionan dos párrafos al Apartado A, y se adiciona un párrafo al Apartado C del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los pilares del constitucionalismo moderno, de acuerdo con la concepción que se desprende la lectura y la interpretación del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, son la división de poderes y la garantía de determinados derechos.

Por otra parte, en la elaboración de la Constitución de los Estados Unidos de América se privilegió un esquema de frenos y contrapesos con una serie de atribuciones interrelacionadas entre los diferentes poderes constituidos, privilegiando el poder del presidente como elemento integrador y de personalización de la Unión entre las diferentes colonias que conformaron los futuros estados.

En efecto, las constituciones que se crearon a partir del siglo XVIII y XIX, incorporaron en mayor o menor medida estos elementos, con la integración de mayores o menores facultades para las autoridades y con el reconocimiento de más amplios o más restringidos derechos fundamentales.

En el caso de la génesis de la Constitución mexicana, se incorporaron elementos de ambas escuelas constitucionalistas, con lo que se logró una personalidad propia y perfectamente diferenciada de sus antecesoras.

Durante el siglo XVIII, los embates en el constitucionalismo mexicano no pesaban sobre la necesidad o no de la división de poderes o los mecanismos de control, sino de la histórica pugna entre un modelo centralista y uno federalista. A principios del siglo XIX esta pugna se resolvería a favor de los federalistas, en una etapa tardía de la Revolución Mexicana hacia 1916.

En efecto, de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, México es una República representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental.¹

En esta concepción del Estado mexicano impera, además, el principio de división funcional de Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de acuerdo con el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A pesar de tratarse del conocido modelo tripartita que privilegia la coordinación entre las entidades del Poder público, así como sus frenos y sus contrapesos, el diseño constitucional mexicano cuenta con ciertas reglas básicas que son compartidas con otros sistemas de corte presidencial. Por mencionar algunos ejemplos: (i) el titular del Ejecutivo es electo mediante el voto universal y directo de las y los ciudadanos (por ello el presidente no tiene un vínculo directo o inmediato con el partido mayoritario representado en el Congreso de la Unión); (ii) existe identidad personal del titular del Ejecutivo como jefe de Estado y como jefe del gobierno (en el primer caso, el titular se erige como el representante de la nación mexicana al exterior; en el segundo, se encarga del nombramiento de secretarios de despacho y de la administración pública federal).

No obstante las bases presidencialistas sobre las que se funda el constitucionalismo mexicano, desde la redacción original del documento signado en 1917, el sistema de relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo se ha ido haciendo más complejo, al compartir, por una parte, atribuciones de coordinación, y por otra, diversos mecanismos recíprocos de control. Con ello se ha buscado contener la prevalencia de un Poder frente a otro.

Por mencionar algunos ejemplos de las atribuciones de coordinación, existe la posibilidad de que una legislación fundamental, como es la relativa al gasto y los ingresos públicos, requiera la colaboración de ambas instancias por su distribución competencial. En otros casos, el nombramiento de funcionarios públicos y titulares de dependencias requieren la designación o propuesta de un poder, generalmente el Ejecutivo, y la ratificación de una de las Cámaras del Congreso de la Unión. Sobre todo, con los recientemente incorporados “gobiernos de coalición” en el ordenamiento jurídico mexicano.

Por otra parte, en cuanto a los mecanismos de control a favor del Ejecutivo, frente a la actuación del Legislativo, el más importante es la posibilidad de realizar observaciones sobre los diferentes productos normativos generados por el Congreso de la Unión.

El fundamento constitucional de esta atribución se encuentra en los Apartados A, B y C del artículo 72. En ellos se establece el proceso legislativo y la atribución de realizar observaciones por parte del Ejecutivo. El proceso se resume en los siguientes puntos: (i) con la aprobación de un proyecto en una de las Cámaras del

Congreso [de origen], (ii) se turna a la otra [revisora], Diputados o Senadores respectivamente, y habiéndose aprobado por ambas Cámaras, (iii) se remite al presidente de la República quien tiene oportunidad de hacer observaciones al proyecto y (iv) regresarlo a la Cámara de origen para un nuevo procedimiento de aprobación.

Este segundo procedimiento de aprobación sobre el proyecto modificado puede seguir dos vías: (i) se recogen las observaciones hechas por el Ejecutivo federal y se turna nuevamente a la legisladora, o bien, (ii) se rechazan por una mayoría calificada en la Cámara de origen y se envía a la legisladora para ser aprobada por la misma mayoría para ser enviada de nueva cuenta al Ejecutivo para el solo efecto de su promulgación y publicación. Recordemos, en ambos casos, es necesaria una aprobación de dos terceras partes del número total de votos de legisladores.

El proceso descrito de la norma constitucional no limita al legislador, sino que únicamente lo obliga a generar los consensos necesarios para que el proyecto de ley o reforma supere o acepte las modificaciones propuestas.

El veto presidencial, como mecanismo de control, no es absoluto. Existen dentro del cuerpo normativo constitucional algunas excepciones que se justifican plenamente por los principios de autonomía, de división funcional de poderes y de autonormación del parlamento. Por mencionar sólo algunos ejemplos, hay una imposibilidad legal por parte del Ejecutivo para hacer observaciones en los siguientes casos: (i) tratándose del decreto mediante el cual el Congreso de la Unión revoque la restricción o suspensión de derechos (artículo 29); (ii) cuando se cumplan funciones de cuerpo electoral (artículo 72 J); (iii) cuando el Congreso de la Unión se erija como jurado (artículo 72 J); (iv) cuando se emita una declaración de procedencia de la acción penal (artículo 72 J); (v) cuando se trate del decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente (artículo 72 in fine), y (vi) en lo relacionado con la normatividad interna del Congreso de la Unión (artículo 70).

Por otra parte, es oportuno recordar que el 17 de agosto de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 72, Apartado B, de la Constitución Federal. Con esta modificación se eliminó la posibilidad de que el Ejecutivo omitiera la publicación de alguna disposición legal aprobada por el Congreso de la Unión, con lo que tácitamente se postergaba su inicio de vigencia. El texto actual establece un plazo de 30 días para que el Ejecutivo Federal ejerza su facultad de observación. En caso de hacerlo, se computarán 10 días más, a partir de los cuales, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen podrá ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación 10 después de la fecha de tácita promulgación.

Con esta reforma se buscó eliminar la omisión o dilación del Ejecutivo en la publicación de la normatividad aprobada por el Legislativo. Es decir, el “veto de

bolsillo". De esta manera se ha restringido el término del Presidente de la República para hacer observaciones a leyes y decretos de reforma.

Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

Por otra parte, Entre los conflictos constitucionales de los que ha conocido el Poder Judicial, relacionados con la atribución de observación del Ejecutivo, se desprende una interesante tesis aislada, que señala los alcances del veto:

El derecho de veto consiste en la facultad conferida al titular del Poder Ejecutivo para realizar libremente observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo, con la única limitante de que lo haga dentro de los primeros diez días contados a partir de que recibió el documento respectivo y, en su caso, en razón de la materia con que éste se vincule, pero sin que se advierta alguna disposición constitucional que limite el ejercicio de este derecho en cuanto a su contenido; de ahí que se presuponga la libertad que el Constituyente Permanente le ha conferido al Ejecutivo para ejercerlo, derivado de su carácter eminentemente político. En ese sentido, se concluye que el titular del Poder Ejecutivo puede realizar libremente sus observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto, en virtud de que la interpretación efectuada en el escrito que las contiene no puede reputarse jurídica, sino política, ya que no se sustenta necesariamente en motivos de derecho, sino de oportunidad, referidos a intereses económicos, sociales, políticos, etcétera, es decir, bajo argumentos y razones políticas, y no sujetas a un método jurídico, pues sólo así el derecho de veto representa un mecanismo de control político de poderes cuyo objeto es mantener el equilibrio entre ellos, al presuponer una limitación del poder por el poder mismo, representando su ejercicio el principal contrapeso que posee el Poder Ejecutivo para frenar el exceso en el ejercicio de las funciones del Legislativo.²

Si bien esta tesis aislada ha quedado superada por la referida reforma de agosto de 2011, al considerar aún que el Ejecutivo cuenta con 10 días para realizar observaciones, el resto de la tesis establece la serie de límites a los que se encuentra sujeta la facultad conferida al titular del Poder Ejecutivo. Tal como lo establece el razonamiento jurisdiccional, no existe límite material sobre el contenido que pueden tener las observaciones del Ejecutivo. Sus observaciones pueden ser jurídicas, políticas, referirse a la oportunidad, a los intereses económicos, a cuestiones de carácter social. Es por ello que el veto es considerado un control de carácter político más que jurídico.

Las observaciones que el Ejecutivo realiza a las leyes y decretos aprobadas por el Congreso de la Unión implican enviar la totalidad del proyecto al procedimiento establecido en el apartado C del artículo 72 constitucional, referido líneas arriba. De esta forma, el trabajo legislativo, que puede incluir una gran cantidad de disposiciones perfectamente estudiadas y consensadas, se ve paralizado por lo que pudiera ser una minúscula observación de carácter técnico-jurídico.

En ese contexto, la presente iniciativa persigue dos objetivos principales:

1. Diferenciar expresa y puntualmente el veto total de decretos y leyes, del veto parcial.
2. Incorporar la posibilidad de publicación total y parcial de decretos y leyes aprobados, cuando hubieren sido observados por el Ejecutivo Federal.

La distinción entre veto parcial y publicación parcial es importante porque, aunque la primera sí está considerada en el texto constitucional, la segunda resulta inviable e improcedente.

En efecto, cuando el Ejecutivo federal hace observaciones a una mínima parte de un proyecto, la totalidad del mismo sufre una suerte de parálisis hasta en tanto el Congreso de la Unión acepta dichas modificaciones mediante una votación por mayoría simple, o bien, las rechaza mediante una votación por la mayoría calificada de dos terceras partes en cada una de sus Cámaras.

En el derecho mexicano existe la figura del veto parcial en tanto que el artículo 72 textualmente establece que “el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen”.

No obstante, como hemos ilustrado líneas arribas, el hecho de que en el derecho mexicano exista como medio de control el veto parcial de las leyes y decretos, no implica que exista la posibilidad de hacer promulgaciones y publicaciones parciales atendiendo a las observaciones que hiciera el ejecutivo sobre las normas aprobadas.

Existen en el derecho comparado, disposiciones que permiten apoyar la idea de la necesidad de la publicación parcial de decretos observados. Por mencionar un ejemplo, en la moderna Constitución de la Nación Argentina de 1994, se prevén las figuras del veto y de la publicación parcial de leyes en los siguientes términos:

Artículo 80. Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso.

En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

De acuerdo con la disposición transcrita de la Constitución Argentina, la validez constitucional de la promulgación parcial estaría supeditada al cumplimiento de dos condiciones:

1. Que la parte no observada [y por tanto promulgada] conserve lo que se denomina autonomía normativa.
2. Que la parte no observada [y por tanto promulgada] no se vea alterada en su espíritu ni unidad del proyecto.

Ambas condiciones son razonables pues se puede advertir que en el afán de garantizar celeridad y eficacia al trabajo legislativo de las Cámaras no se puede permitir que el Ejecutivo publique una serie de disposiciones desarticuladas o secundarias de lo que sería la totalidad del proyecto aprobado por el órgano legislativo.

En otras palabras, la posibilidad de la publicación parcial de decretos y leyes no debe servir para que el Ejecutivo federal desvirtúe el sentido de las normas, las haga inoperantes o las convierta en ley vigente pero en letra muerta desde el primer día de su publicación.

No obstante, la publicación parcial de leyes y decretos, con la obligación de ser resueltas con prontitud por el Congreso de la Unión, presenta una serie de puntos positivos más allá de los riesgos que anteriormente hemos adelantado. Por mencionar algunos:

- Promovería la creación y el perfeccionamiento de las leyes con prontitud pues obligaría a las Cámaras del Congreso a sesionar para modificar u aprobar lo observado por el Ejecutivo.
- Fomentaría la eficacia y la continuidad de la producción legislativa que realizan en conjunto las Cámaras del Congreso de la Unión y el Ejecutivo federal.
- Se traduciría en un espacio de conformidad entre las políticas públicas del gobierno federal y los objetivos originalmente planteados en los decretos y leyes propuestas.

Como bien lo establece el doctor Gregorio Badeni, académico de la Universidad de Buenos Aires:

...la promulgación parcial presenta la virtud de preservar la eficaz continuidad de la actividad estatal. Permite ofrecer respuestas rápidas a las necesidades sociales con un ritmo acorde al que impera en la vida moderna. Por otra parte, la solución

es razonable. En efecto, el veto parcial presupone la conformidad del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo con ciertos contenidos del proyecto de ley. Hay una manifestación de voluntad del órgano legislativo que es compartida parcialmente por el Poder Ejecutivo, y como las Cámaras ya no pueden modificar las partes no vetadas del proyecto, no se advierte razón alguna de carácter sustancial que impida la promulgación de esas partes cuando se respeta la Estructura general del proyecto.

La presente iniciativa de reforma busca incorporar al texto constitucional las figuras del veto parcial y la consecuente publicación parcial de decretos observados por el constituyente. La iniciativa tendría los siguientes objetivos, características y alcances:

1. Mediante la publicación parcial de leyes y decretos observados, se lograría establecer claramente la dicotomía entre el veto parcial y el veto total como facultad del Ejecutivo federal.
2. Se promovería la continuidad y el perfeccionamiento de los decretos y leyes aprobados por las Cámaras del Congreso de la Unión, dado el grado de especialización con que cuenta la administración pública federal, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y, en general, cualquier dependencia del gobierno federal, sin generar la parálisis que en ocasiones se da cuando el Ejecutivo realiza observaciones.
3. Se fomentaría la comunicación entre los expertos del gobierno federal y las comisiones dictaminadoras en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, con pleno respeto a las atribuciones y competencias de cada instancia pública, y garantizando el principio de división funcional de poderes.

En consecuencia, en caso de que el Ejecutivo tuviera observaciones sobre una o varias disposiciones del proyecto de ley o decreto, estaría facultado para promulgar y ordenar la publicación de las no observadas, y devolverá a la Cámara de origen las observaciones hechas sobre el Proyecto, con la finalidad de continuar el procedimiento establecido en el Apartado C del artículo 72 constitucional.

Desde luego, no pasamos por alto las objeciones que se pudieran plantear frente a la posibilidad de la observación y publicación parcial de leyes y decreto, en particular, aquella relacionada con la posibilidad de que el Ejecutivo pudiera observar de tal forma la ley que pudiera hacerla inoperante.

Ante esta posibilidad, la propuesta establece que la publicación podrá hacerse, siempre que lo publicado conserve, por sí mismo, autonomía, no genere lagunas normativas y no se altera el objetivo, el sentido, ni el alcance del proyecto aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión.

Un segundo mecanismo de control para perfeccionar la normatividad vigente, es la atención prioritaria que ambas Cámaras del Congreso de la Unión deberán prestar a las observaciones hechas por el Ejecutivo federal, en el mismo lapso que hoy existe para la iniciativa preferente, que es de 30 días por cada una de sus Cámaras.

Desde luego, en caso de que el Congreso se encontrara en receso, se otorga la facultad a la Comisión Permanente para acordar la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones, señalando como objeto la atención de las observaciones hechas por el Ejecutivo al proyecto de ley o decreto.

De esta manera, se promueve la actuación inmediata, tanto del Ejecutivo federal para ejercer su atribución y realizar observaciones a los proyectos de ley y decretos, con la posibilidad de que la nueva normatividad pueda ser promulgada y publicada si no se afecta su sentido y alcance, pero además, con la oportunidad para que el Congreso de la Unión atienda con celeridad las observaciones hechas por el Ejecutivo o, en su caso, supere sus observaciones con la mayoría calificada que mandata la Constitución.

Por lo expuesto y fundado, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del Apartado C, se adicionan dos párrafos al Apartado A, y se adiciona un párrafo al Apartado C del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma el Apartado C del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se adicionan un segundo y tercer párrafo al Apartado A, y un segundo párrafo al Apartado C del mismo artículo, para quedar como sigue:

Artículo 72. ...

A. ...

En caso de que el Ejecutivo tuviera observaciones sobre una o varias disposiciones del proyecto de ley o decreto, mandará publicar las no observadas y devolverá a la Cámara de origen las observaciones hechas sobre el proyecto para el efecto de continuar con el procedimiento establecido en el Apartado C de este artículo.

La publicación parcial de las disposiciones de un proyecto observado podrá realizarse siempre que lo publicado conserve por sí mismo autonomía, no genere

lagunas normativas y no se altera el objetivo, el sentido, ni el alcance del proyecto aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

El proyecto de ley o decreto observado parcialmente por el Ejecutivo deberá ser discutido de manera prioritaria y de forma sucesiva por ambas Cámaras del Congreso de la Unión en el lapso de 30 días en cada Cámara. En caso de que el Congreso de la Unión no se encontrare reunido, la Comisión Permanente deberá acordar la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones, señalando como objeto la atención de las observaciones hechas por el Ejecutivo al proyecto de ley o decreto. En caso de que el decreto fuese confirmado se deberá verificar la misma votación calificada señalada en el párrafo anterior.

Artículo Transitorio

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

Notas

1 Mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012 se reconoció el carácter laico de la República Mexicana. Por su parte, la reforma del 29 de enero de 2016 modificaría la nomenclatura y mención del Distrito Federal por el de Ciudad de México.

2 Registro número 167267; Novena Época; Primera Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, Mayo de 2009; página 851; Tesis: 1a. LXXXVII/2009; Tesis Aislada.

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el 28 de abril de 2016.

Diputado Ramón Bañales Arámbula (rúbrica)

Que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado José Adrián González Navarro, del Grupo Parlamentario del PAN

Planteamiento del problema

A partir del impulso y la voluntad política por aprobar las denominadas reformas estructurales en México, diversos temas han logrado reposicionarse como prioritarios en la agenda pública de algunos gobernantes; en este marco, se encuentra la administración pública municipal y su problemática en materia de planeación para el desarrollo.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), nuestro país se conforma con 2 mil 456 municipios de los cuales, que tienen como característica la heterogeneidad, que deriva en complejidad al momento de abordar la problemática relacionada con el municipio mexicano en el siglo XXI.

En el territorio nacional encontramos entidades federativas grandes y con muy pocos municipios, como Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, pero también hay estados con más de 100 como el caso de Chiapas y el estado de México, o con más de 200 de ellos como Veracruz y Puebla y Oaxaca con 570 municipios.

Los municipios que tuvieron el mayor porcentaje de población en pobreza, de acuerdo con el Informe de pobreza en México, el país, los estados y sus municipios 2010, página 14, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), fueron los siguientes:

- San Juan Tepeuxila, Oaxaca (97.4); Aldama, Chiapas (97.30); San Juan Cancuc, Chiapas (97.3); Mixtla de Altamirano, Veracruz (97.0); Chalchihuitán, Chiapas (96.8); Santiago Textitlán, Oaxaca (96.6); San Andrés Duraznal, Chiapas (96.5); Santiago el Pinar, Chiapas (96.5); Sitalá, Chiapas (96.5), y San Simón Zahuatlán, Oaxaca (96.4). En ocho de los municipios anteriores 70 por ciento o más de su población era hablante de lengua indígena, es decir, eran municipios indígenas. En San Juan Tepeuxila el porcentaje de personas que hablaba lengua indígena era de 57 por ciento y en Santiago Textitlán de 14 por ciento.

Los municipios con el menor porcentaje de población en pobreza fueron los siguientes:

- Benito Juárez, Distrito Federal (8.7); San Nicolás de los Garza, Nuevo León (12.8); Guadalupe, Nuevo León (13.2); Miguel Hidalgo, Distrito Federal (14.3); San Pedro Garza García, Nuevo León (15.2); San Sebastián Tutla, Oaxaca (16.7); San Pablo Etla, Oaxaca (17.); Apodaca, Nuevo León (18.0); Corregidora, Querétaro

(18.7), y San Juan de Sabinas, Coahuila (19.0). Estos municipios tenían una presencia de población indígena menor a 10 por ciento.

El municipio como base de la división territorial, de organización política y administración de los estados, tiene a su cargo funciones y servicios de orden público que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), le reconoce en su artículo 115, como los de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito y demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera (fracción III, incisos a) a i)).

Asimismo, los municipios tienen facultades para formular aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales (fracción V, incisos a) a i))

Por lo anterior, se afirma que en México contamos con 2 mil 456 planes de desarrollo municipal, que es documento que contiene los propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio; las políticas y líneas de acción para elaborar sus programas operativos anuales. El plan de desarrollo municipal, pese a que se elabora o se actualiza al inicio de cada período constitucional de la administración municipal y sus adecuaciones o modificaciones se refieren a acciones y programas de corto y mediano plazo. Sin embargo, en la mayoría de los casos la característica principal de éstos, es la falta de cumplimiento o continuidad en los propósitos, estrategias, políticas y líneas de acción, debido a que se encuentran ligados ya sea a un periodo de gobierno de hasta 4 años como el caso del municipio de Coahuila y los demás de 3 años o a la frecuente politización en la toma de decisiones relacionadas con los temas mencionados.

Respecto al periodo de gobierno, vale la pena destacar la reforma constitucional en materia político electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que pone fin a 80 años de no reelección en México y por la que se reconoce en el artículo 115, el derecho a la elección consecutiva para los cargos de presidentes municipales, regidores y síndicos por un periodo adicional

no mayor a tres años; pretendió fortalecer la carrera y experiencias de las ciudadanas o ciudadanos que hayan ocupado cargos de elección popular a nivel local y al mismo tiempo, los electores podrán premiar o castigar el desempeño de estos funcionarios. Pese a lo anterior, la elección consecutiva en materia de gestión administrativa municipal, no garantiza que las decisiones por parte de presidentes municipales, regidores o síndicos estén exentas del acostumbrado ingrediente político que las caracteriza; por ello se considera fundamental no continuar inmersos en dicho gestión caduco e insuficiente en capacidad técnica que sólo imposibilita dar respuesta oportuna a las demandas de población.

En el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (GPPAN) estamos convencidos que una de las reformas pendientes y urgentes es el fortalecimiento del municipio mediante un cambio de modelo de gestión y planeación municipal en el que la población tenga la certeza jurídica que el ejercicio político del presidente municipal o alcalde, de los regidores o el síndico, no modificaran la prioridad de las demandas sociales de la población y de la población vulnerable (niñas, niños y adolescentes; mujeres y personas de la tercera edad); los objetivos que se comprometieron a realizar cuando fueron electos; las políticas y estrategias implementadas, así como los lineamientos estratégicos por sector (vivienda, salud, educación, trabajo); los programas y metas contenidos en el Plan Municipal de Desarrollo; la programación y presupuestación de los recursos públicos federales o estatales así como la instrumentación, seguimiento y evaluación de cumplimiento del plan municipal, entre otros.

Por lo anterior, se pretende reformar y adicionar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de incorporar la figura del administrador municipal con atribuciones de naturaleza administrativa en aras de garantizar la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos de los 2456 alcaldías en nuestro país.

Argumentos

El city manager o administrador de la ciudad, tiene su origen a finales del siglo XIX como respuesta a las diversas crisis político sociales que enfrentaron algunas ciudades de Estados Unidos de América (EUA), con la implementación de esta figura la ciudadanía recuperó un espacio de participación democrática debido a que la designación del city manager es por la vía del referéndum, otorgándole al nombramiento una legitimidad política, social y moral que la fortalece. De acuerdo con la International City/Country Management Association, este modelo de gobierno a nivel ha sido elegido por los siguientes países:

City Manager

Australia Municipal Clerk

Argentina Administrador Municipal

Canadá City Manager

Chile Administrador Municipal

Estados Unidos City Manager

Holanda Town Permanente Secretary

Nueva Zelanda Municipal Clerk

Reino Unido Town Secretary

La figura del administrador municipal tiene un capítulo en la historia del municipio mexicano sobre todo en el siglo XXI y en este marco, resulta oportuno citar las valiosas aportaciones de Octavio Chávez Alzaga y Jaime Villasana Dávila en El administrador municipal (city manager) en México; un recuento a 2014, International City/Country Management Association (ICMA), aparatado III. Los casos en México, en el que describen como diversos alcaldes o presidentes municipales con aprobación de los regidores han implementado la figura citada como una estrategia en la forma de gobernar un municipio, resumidas a continuación:

- 2000-2003 Delegación Miguel Hidalgo, Distrito Federal

A finales del trienio se logró incorporar a la estructura de la administración, el cargo de administrador o gerente delegacional, cuyo objetivo era contribuir a que la nueva administración delegacional tuviese una visión más completa de lo que implica el servicio público, para que pueda trazarse metas más ambiciosas al disponer de una guía de experiencias probadas.

- 2001-2004 Tijuana, Baja California

En la Administración Municipal de Tijuana el cabildo aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Ayuntamiento de Tijuana por el que se reconoce como una dependencia responsable de la toma de decisiones técnicas propias de un especialista, bajo criterios sistemáticos, con la finalidad de orientar los cambios en la estructura administrativa y definir las políticas y proyectos estratégicos para el desarrollo de la ciudad.

- 2004-2006 Delegación Miguel Hidalgo, Distrito Federal

Se retoma la propuesta del trienio 2000 a 2003 y se crea el cargo de director general de Gerencia Delegacional, con el objeto de cumplir con funciones de planeación, coordinación, llevar a cabo el seguimiento y evaluar las funciones, planes y programas propuestos por la delegación; coordinar el trabajo de las áreas

operativas, asegurar la calidad de los servicios de las áreas que conforman la delegación y evaluación de los mismos mediante indicadores concretos.

- 2006-2009 Texcoco, estado de México

Bajo el nombre de gerente municipal dicho cargo fue aprobado por el cabildo y funciones principales fueron desarrollar y fortalecer cada uno de los elementos organizacionales como las estructuras, tecnologías, normatividad de la gestión; revalorar y transformar los procesos administrativos y cambiar la estructura organizacional hacia un enfoque de servicio y calidad, entre otras responsabilidades.

- 2007-2010 Tijuana, Baja California

La figura del administrador municipal vuelve a formar parte de la administración pública municipal de este municipio al incorporarse a la administración de Tijuana, Baja California, esta vez el administrador municipal ejerció funciones de naturaleza operativa y administrativa por el que se denominó administrador del municipio.

- 2012-2018 Gobierno de la Ciudad de México

En febrero de 2013, el jefe de gobierno de la Ciudad de México creó la Agencia de Gestión Urbana (AGU) con la finalidad de coordinar y planear las acciones en materia de servicios urbanos y obra pública. El titular de la citada agencia tiene facultades de administrador de la ciudad o city manager y deberá coordinarse con el jefe de gobierno y con los titulares de las Secretarías de Finanzas, de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente, Obras, Transporte, Turismo, Cultura, Protección Civil y Aguas y, los 16 jefes delegaciones para alcanzar las metas propuestas.

La AGU, cuenta con un consejo directivo integrado por el jefe de gobierno y los titulares de siete secretarías más el titular del Sistema de Aguas de la Ciudad de México y dependen de ella tres direcciones generales de Inteligencia Urbana, de Estrategia y Funcionalidad Urbana y de Creatividad (Laboratorio para la ciudad)

- 2014-2016 Navolato, Sinaloa.

En 2014, quienes integran el ayuntamiento de Navolato, aprobaron la incorporación de la figura del administrador municipal, que tiene a su cargo la Tesorería Municipal y a las direcciones de Fomento Económico, Desarrollo Humano y Social, Obras Públicas, Servicios Públicos, Desarrollo Urbano y Ecología y la Administración, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF municipal), el Centro de Desarrollo Integral y la Junta de Agua Potable y Alcantarillado del municipio sinaloense.

- 2015-2018

En 2015, quienes integran el ayuntamiento de San Pedro Garza García, aprobaron la creación de una nueva figura denominada secretario general, que tiene a su cargo la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, Desarrollo Económico, Obras Públicas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, Administración y Desarrollo Cultural, así como Unidad de Planeación y Control. Esta nueva figura se implementa por primera vez en el estado de Nuevo León. La Secretaría General fue aprobada por dos terceras partes del honorable Cabildo.

Ahora bien, desde el punto de vista legislativo la figura del administrador municipal, obtuvo su primer reconocimiento formal en el estado de Oaxaca, cuando la Ley Municipal para el Oaxaca del 10 de enero de 2003, previó en el artículo 87 lo siguiente:

Artículo 87. La legislatura del estado desde el momento en que se dé inicio al procedimiento de desaparición de un ayuntamiento y hasta en tanto no se emita la resolución correspondiente, podrá decretar por acuerdo de las dos terceras partes de la totalidad de sus integrantes ante una situación de violencia grave, un vacío de autoridad o un estado de ingobernabilidad; la suspensión provisional del ayuntamiento, pudiendo entretanto nombrar de entre los vecinos del municipio a un consejo municipal o facultar al ejecutivo para designar a un administrador encargado de la administración municipal, cualquiera de estos dos casos, la autoridad provisional ejercerá sus funciones hasta que se resuelva en definitiva.

Como puede observarse, las administraciones municipales que han implementado el modelo de administrador municipal, coinciden en que gracias a este modelo han tenido una notable reducción del gasto público y se ha elevado la eficiencia en la operatividad de los programas de sus administraciones. Adicional a lo anterior, se considera que es momento que los municipios aborden en su proceso de planeación temas multianuales como los son proyectos a mediano y largo plazo, en aras de ser más eficientes en los resultados de las políticas públicas ejecutadas.

Sin embargo y con independencia de las distintas experiencias de municipios, de implementada en la delegación Miguel Hidalgo y el gobierno de la Ciudad de México actualmente, éstas sólo pueden considerarse como estrategias en la forma de gobernar de un alcalde, jefe delegacional o de gobierno debido a que ésta carece de sustento constitucional o legal, circunstancia que la convierte en endeble y la deja al arbitrio del gobernante en turno.

Adicional a lo mencionado, se considera importante destacar que pese a la implementación del citado modelo este no puede imperar en su sentido más puro como city manager, debido a que ésta figura o modelo corresponde a una forma de gobierno que en México no prevalece ya que la propia CPEUM en su artículo 115 establece como base de la división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre y como forma de gobierno al Ayuntamiento conformado por un presidente municipal, el número de regidores y síndicos que la ley determine.

Más allá de considerarse una estrategia o una forma innovadora de gobernar un municipio en el presente siglo, como legislador federal, estoy convencido que las diputadas y diputados que integramos la LXIII Legislatura, en la Cámara de Diputados debemos iniciar el análisis y discusión sobre la viabilidad de la reforma al artículo 115 constitucional que permita su fortalecimiento en términos de administración y organización ya que hasta hoy, éste se mantiene prácticamente intocado desde su fecha de creación en 1519.

Al respecto, las asociaciones de municipios como la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC) y la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), se han manifestado cada una en el sentido de analizar la viabilidad de este modelo; lo anterior se confirma en el estudio El administrador municipal (city manager) en México, páginas 27 y 28, en el sentido que los esfuerzos por incorporar la figura entre sus municipios asociados de las asociaciones mencionadas han sido a manera de iniciativas.

En el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, tenemos claro que las mujeres y hombres que actualmente gobiernan los 2 mil 456 municipios en México, necesitan fortalecer no solo la hacienda pública municipal sino su administración y una de las propuestas para lograrlo es mediante el reconocimiento constitucional del administrador municipal; consideramos que es el momento de empoderar a la ciudadanía por ello, pugnamos porque hayan funcionarios con perfiles profesionales sólidos y con experiencia suficiente para asumir la responsabilidad a nivel municipal en materia de planeación, desarrollo y servicios públicos sean los que predominen en la toma de decisiones y no la tendencia predominante que ha desgastado la imagen del municipio, en la que las relaciones políticas y afectivas son los mejores requisitos de idoneidad para elevar la confiabilidad del primer orden de gobierno.

La presente iniciativa tiene por objeto reformar el inciso a) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar a los ayuntamientos la facultad de aprobar reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen las atribuciones del administrador municipal.

Asimismo, se pretende adicionar un segundo párrafo al inciso a) de la fracción II del artículo 115 constitucional con el objeto de establecer los requisitos de elegibilidad de la persona que deberá asumir el cargo de administrador municipal, como el contar con experiencia mínimo de diez años comprobable en materia de administración pública; no haber sido candidato a puestos de elección popular en los últimos seis años anteriores a su nombramiento; no haber ocupado cargo directivo en algún partido político en los últimos seis años anteriores a su nombramiento; así como las características del ejercicio de sus atribuciones, los impedimentos derivados del cargo y la garantía constitucional de que sólo podrá ser removido por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución.

Finalmente, se propone reformar el inciso b) de la fracción II del artículo 115 de la CPEUM, con el objeto de otorgar atribuciones para aprobar la designación del administrador municipal que el alcalde o presidente municipal, proponga antes del primer trimestre del inicio de funciones del ayuntamiento.

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de Diputado Federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional a 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, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforman los incisos a) y b) de la fracción II y se adiciona un segundo párrafo al inciso a) de la citada fracción del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. ...

...

...

...

...

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

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

a) Las bases generales de la administración pública municipal, las del administrador municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

Quien asuma el cargo de administrador municipal, deberá contar con experiencia comprobable de por lo menos diez años en materia de administración pública; no haber sido candidato a puestos de elección popular en los últimos seis años anteriores a su nombramiento; no haber ocupado cargo directivo en algún partido político en los últimos seis años anteriores a su nombramiento; ejercerá sus atribuciones apegado a los principios de independencia, transparencia, objetividad e inclusión, no podrá tener ningún empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas y culturales y podrá ser removido por falta de cumplimiento en los objetivos de su gestión y por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución.

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para aprobar la designación del administrador municipal, dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;

c) a e) ...

...

III. a X. ...”

Transitorios

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

Segundo. La aprobación de la designación del Administrador Municipal, deberá llevarse a cabo en los primeros treinta días naturales de haber tomado protesta el Presidente Municipal electo.

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 28 de abril de 2016.

Diputado José Adrián González Navarro (rúbrica)

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Jorge Álvarez Máynez y Víctor Manuel Sánchez Orozco, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, Jorge Álvarez Máynez, miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y con arreglo a las facultades y atribuciones conferidas en los artículos 73, numeral XXII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga la fracción XVIII del artículo 89; y se reforman los artículos 41, fracciones III, IV y V, 76, fracción VIII, 95, fracción VI, y último párrafo, 96, 98, 99 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la elección directa de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados electorales de las Salas Superior y regionales del Poder Judicial de la Federación.

Exposición de Motivos

Como consecuencia de la reforma constitucional de 1994, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha posicionado como actor principal en el entramado democrático del país. Como apuntan Miguel y José Carbonell, tanto la Corte como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han comenzado a conocer de asuntos con grandes repercusiones político-partidistas, donde se discuten la división de competencias, los resultados electorales o la distribución correcta de recursos públicos, lo que podría llamarse “macrojusticia”, es decir, la que atañe a los sujetos políticos.¹

Así, en palabras de Héctor Fix-Zamudio, la función judicial actual “ha asumido una creciente complejidad, en virtud de que lo que se había concebido de manera tradicional como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos, se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo, en el cual ha penetrado un conjunto de factores sociales, económicos y culturales que [...] [se combinan] en una función que puede calificarse de política, en el sentido de la participación en la toma de decisiones esenciales de los órganos del poder, la que anteriormente estaba excluida para los Tribunales”.²

Por tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “guardián supremo de la Constitución, el intérprete último de la norma fundamental cuyas resoluciones vinculan al resto de los órganos del Estado y a los ciudadanos, el órgano de “cierre” de nuestro sistema constitucional, la instancia terminal que por su propia naturaleza agota la jurisdicción interna del Estado, [...] la única instancia terminal jurisdiccional cuyas resoluciones se erigen al instante en cosa juzgada constitucional, ante la imposibilidad de ser recurridas”,³ y en general, el sistema

judicial, deben permanecer independientes, capaces de hacer exigible el principio de sujeción de las autoridades al Estado de derecho, a fin de que los ciudadanos estén a salvo, pues “un Estado de derecho es un Estado jurisdiccional de derecho”.⁴

Así, el Poder Judicial de la Federación debe funcionar de tal modo que genere confianza en los ciudadanos, aspecto íntimamente relacionado con dos factores: el de la independencia y la legitimidad, pues si estos no cuentan con márgenes de confianza por parte de los ciudadanos, su actuar puede enfrentarse a resistencias por éstos.

Por ende, la sociedad no puede aislarse de la actividad del alto tribunal, pues, como indica el ministro Arturo Zaldívar, se debe propiciar la reflexión para alcanzar un consenso básico sobre la nueva constitucionalidad a la que todos aspiramos, que sirva de sustento para la democracia del país.⁵

Por ello, el actual sistema de nombramiento –en el caso específico de los funcionarios que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación–, donde interviene el titular del Poder Ejecutivo en la nominación de las candidaturas, resulta, en palabras de Miguel y José Carbonell,⁶ perniciosa, pues puede generar un sesgo político o ideológico, al impedir que dentro del máximo órgano jurisdiccional del país se consoliden las diversas corrientes del pensamiento jurídico existentes, e introducir cierta homogeneidad de pensamiento o criterios jurídicos políticos afines al presidente en turno.

Resulta indispensable un mecanismo abierto, que permita un mejor funcionamiento del órgano jurisdiccional que tiene como su función ejercer el control de constitucionalidad, en el que debe privilegiar el pluralismo propio del Estado constitucional y democrático de derecho; en otras palabras, es indispensable un procedimiento que garantice un nombramiento que proteja la independencia “externa” e imparcialidad de los jueces y la autonomía de la Corte, con transparencia y apertura.

El texto del artículo 96 de la Constitución de 1917 establecía una figura distinta a la actual, para el nombramiento de los ministros del alto tribunal, pues “reconocía como órganos involucrados en el procedimiento de designación de los ministros al Congreso de la Unión, en calidad de órgano de designación y nombramiento, y a las legislaturas de los estados con carácter de órganos de nominación”.⁷

Posteriormente, la reforma constitucional de agosto de 1928 modificó el sistema de nombramiento, dejando atrás la postulación de los candidatos por parte de las legislaturas locales, y adopta un sistema similar al imperante en Estados Unidos de América –dejando de lado la audiencia del nominado–, al instaurar un sistema de nombramiento de un candidato único por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores, sistema vigente hasta la reforma de 1994.

En diciembre de 1994, con la modificación constitucional, el sistema de nombramiento cambió, y se introdujo el sistema de ternas, propuesta por el presidente de la República a consideración del Senado de la República, para que –tras la comparecencia– elija el que le parezca mejor.

El sistema actual consta de tres etapas:

1. Etapa de elección es la etapa inicial del procedimiento, que se desarrolla en el ámbito del Poder Ejecutivo y que tiene por objeto identificar a las personas que conformarán la terna presentada por el presidente de la República para ocupar el cargo de ministro.
2. La etapa de designación es la fase cronológicamente sucesiva que se lleva a cabo en el Senado de la República, en la que se realiza la adhesión a una de las candidaturas de la terna presentada.
3. La etapa de nombramiento representa el episodio con el que concluye formalmente el proceso, en donde se produce el acto de juramento del encargo ante el mismo Senado.

Es evidente que en este sistema el presidente de la República tiene libertad y discrecionalidad absoluta para confeccionar la terna, teniendo como único límite a su poder de nominar el diseño institucional, es decir, el respeto a los requisitos del artículo 95 de la Constitución, donde lo único que no puede hacer es integrar la terna con aspirantes que no cumplan las exigencias personales y técnicas para desempeñar el cargo, sin tomar en cuenta si son idóneos o no, cuestión que debe resolver el Senado.

La “participación exclusiva y excluyente del presidente y del Senado de la República actuando en pleno, [...] prueba evidente de que este tipo de designación contiene una elevada carga de politización que no es comparable con la de ningún otro cargo judicial”.⁸ “La forma como se racionaliza el procedimiento de nombramiento de los ministros, como se aprecia, dista mucho de garantizar que sus reglas se mantengan fuera de la órbita de influencia de los legisladores. [...] Prescindir de la “ley”, así sea ordinaria, y apoyarse en un “acuerdo” que representa la convergencia de una voluntad política para hacer frente al ejercicio de una atribución de nombramiento, implica seguir una regulación que carece de los más elementales atributos de generalidad y previsibilidad, [...] vulnera el principio de igualdad [...] de seguridad jurídica y, sobre todo, otorga un alto margen de discrecionalidad en favor del Senado, infringiendo claramente el principio de legalidad”.⁹

Aunado a lo anterior, Layda Negrete, coordinadora del proyecto de calidad de justicia en México Evalúa, ha explicado que la obligación por parte del Ejecutivo de presentar argumentos acerca de la idoneidad de los aspirantes es una exigencia constitucional, aunque es cierto que el artículo 96 de la Constitución, que regula el proceso de designación de ministros, no es explícito a este respecto, “esta

exigencia está plasmada en el capítulo de garantías básicas”, que requiere que “todo acto de autoridad esté fundamentado y motivado”, es decir, se requiere que el presidente explique públicamente las razones por las que considera que cada uno de los candidatos tiene un perfil adecuado para ocupar el puesto de ministro de la Corte.¹⁰

Sin embargo, “[...] las normas del procedimiento [de nombramiento] permiten advertir si estamos en presencia de un diseño constitucional acorde con las exigencias de apertura en el contexto de una sociedad democrática o si, por el contrario, es un sistema que favorece la opacidad y la discrecionalidad política”.¹¹

Por tanto, resulta indispensable establecer un mecanismo abierto, que impida generar sesgos. Un procedimiento que permita que sociedad, universidades del país, facultades de derecho y centros de investigación jurídica, académicos y expertos tengan participación activa y directa en la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los magistrados que integran el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior cobra sentido en tanto que, como Héctor Fix Fierro ha señalado, el Poder Judicial ha asumido su carácter de Poder de la Nación, y ha comenzado a influir de manera importante en el desarrollo del país, ganando espacios nunca antes ocupados por éste en los asuntos nacionales, consolidándose como verdadero poder político,¹² es decir, en palabras de Tocqueville, “lo han hecho un poder político de primer orden”,¹³ pues es tal la prominencia que tienen los tribunales que se les ha dado en llamar los guardianes de las promesas democráticas, ya que, además de sus funciones tradicionales, tratan con problemas que la política se ve incapaz de resolver, tales como la corrupción y los dilemas axiológicos de la sociedad contemporánea.

En consecuencia, la concepción tradicional del Poder Judicial ha cambiado radicalmente, pues, parafraseando a Montesquieu, de los tres Poderes de la Unión, el de juzgar era en cierto modo casi nulo,¹⁴ lo que llevó a Hamilton a afirmar que “el (poder) judicial, debido a la naturaleza de sus funciones, será siempre el menos peligroso para los derechos políticos de la Constitución, porque su situación le permitirá estorbarlos o perjudicarlos en menor grado que los otros poderes (...) El judicial (...) no influye ni sobre las armas, ni sobre el tesoro: no dirige la riqueza ni la fuerza de la sociedad, y no puede tomar ninguna resolución activa. Puede decirse con verdad que no posee fuerza ni voluntad, sino únicamente discernimiento”,¹⁵ premisa central planteada en El Federalista, que dio origen diversas instituciones y mecanismos, entre ellos el procedimiento especial de nombramiento en la que, como en México, el Senado juega un rol clave,¹⁶ a fin de fortalecer un Poder Judicial débil.

No obstante, frente a la “judicialización de la política” y la “politización de la justicia”, movimientos paralelos y correlativos que dan pie a lo que Fix Fierro denomina como “justicia político constitucional”,¹⁷ se hace necesario adaptar este nuevo Poder Judicial a las exigencias de una sociedad democrática, ya que, en la

medida en que se ha “politizado la justicia”, el Poder Judicial ha adquirido un poder más amplio al del simple “discernimiento”.

Así, en palabras de César Astudillo, “determinar ‘cuántos’ y sobre todo ‘qué’ órganos del Estado participan en la designación de los ministros, demuestra el nivel de implicación de voluntades que precede a la integración del máximo órgano de garantía, y la vinculación que se produce entre el órgano de control constitucional y la forma de Estado adoptada. Esto, a su vez, permite advertir la capacidad integradora [...] y contribuye para constatar en qué medida las entidades federativas participan en la composición de un órgano de naturaleza eminentemente arbitral. [...] Es un mecanismo por medio del cual se puede medir el nivel de cooperación institucional existente en el Estado, y el tipo de interacción que produce entre las diversas realidades políticas, geográficas, sociales y culturales del país”.¹⁸

“En general, un sistema de nombramiento puede ser tan amplio y abierto que permita la convergencia de un elevado número de voluntades políticas, situación que, en los hechos, se traduce en un aumento de legitimidad de quienes fueron designados. En el extremo contrario, puede ser tan estrecho y cerrado que niegue la implicación de todos los actores y órganos constitucionales que deberían tener un espacio de participación en la integración de un órgano de esta naturaleza, impidiendo ese superávit de fortaleza institucional”.¹⁹

Así, la designación debe hacerse con transparencia, pluralidad en las propuestas, y mayor exigencia en los candidatos; abonar certidumbre, legalidad, garantizar la independencia de los miembros de la Corte y reducir las zonas de discrecionalidad política.

Para ello es necesario eliminar la discrecionalidad de selección, e introducir un acto de interlocución con la sociedad (sean clérigos o profano del derecho),²⁰ para favorecer la publicidad, la transparencia y la oxigenación del procedimiento. Establecer un examen racional y razonable, para conocer a fondo a los candidatos, y abrir un debate responsable, serio, informado y comprometido, que permita que los ciudadanos organizados tengan la suficiente información para movilizarse políticamente en favor o en contra de una candidatura, y ejercer un control social relevante, permitiendo que analistas, comentaristas e intelectuales entren en una dinámica de debate y discusión que favorezca el proceso de designación.

Asimismo, son indispensables criterios “transversales” de selección, como el territorial, orientado a garantizar la inclusión de jueces provenientes de distintas entidades federativas; el de diferenciación racial, cultural o lingüística, encaminado a reflejar el pluralismo social al interior de la Corte; el generacional, previsto para posibilitar la conveniencia de múltiples perspectivas y ópticas jurídicas, o el de género, encaminado a equilibrar la presencia masculina y femenina en la composición del colegio de jueces.²¹

Lo anterior se refuerza con lo que señala Robert Dahl, en cuanto a porqué es buena y útil a la democracia para los países:

1. Evita la tiranía;
2. Preserva los derechos esenciales y la libertad general;
3. Favorece la autodeterminación, la autonomía moral y el desarrollo humano;
4. Protege los intereses personales esenciales;
5. Garantiza igualdad política; y
6. Produce prosperidad y búsqueda de la paz.²²

Por tanto, acercar a las instituciones del país a la democracia permite la realización plena de los siguientes fines:

1. Cargos públicos electos en elecciones libres, imparciales y frecuentes.
2. Garantía de ejercicio de las libertades y goce de los derechos fundamentales;
3. Participación efectiva de todos los miembros de la sociedad en los asuntos nacionales; y
4. Equilibrio de poderes.²³

En síntesis, es necesario que el proceso de designación de quienes integren tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuenten con perfiles altamente especializados, que “garanticen una interpretación autorizada del texto constitucional, al margen de al margen de cualquier interés político que condicione su forma de aproximarse al significado de las normas [...] a fin de que la proposición de candidatos se encuentre al margen de las pasiones ideológicas, de las componendas de los partidos políticos y de las exigencias políticas concretas, ubicándose exclusivamente en el ámbito de las necesidades objetivas del sistema constitucional”.²⁴

Con base en lo expuesto se propone que el mecanismo para la designación de los ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sea mediante sufragio universal,²⁵ en la que intervengan, durante la preselección y comparecencia pública, miembros de la judicatura local y federal, instituciones académicas, asociaciones de abogados, y asociaciones civiles cuya labor central sea la defensa de los derechos humanos, y de esta manera, asegurar la independencia del Poder Judicial, mejorar el desempeño y administración de los

jueces, así como elevar su nivel, su profesionalismo,²⁶ a fin de fortalecer la confianza pública en el sistema judicial.²⁷

Por lo expuesto se somete a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que deroga, reforma y adiciona distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se deroga la fracción XVIII del artículo 89; y se reforman los artículos 41, fracciones III, IV y V, 76, fracción VIII, 95, fracción VI y último párrafo, 96, 98, 99 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. a XVII. [...]

[...]

XVIII. Se deroga ;

XIX. y XX. [...]

Artículo 41. [...]

[...]

I. a III. [...]

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) a g) [...]

Los partidos políticos y los candidatos a cargos de elección popular, o a ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos

políticos o de candidatos a cargos de elección popular, o de candidatos a ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y candidatos a magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación . Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

[...]

Apartados B. a D. [...]

IV. [...]

[...]

La duración de las campañas de elección de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será de cuarenta y cinco días.

[...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. [...]

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. a 7. [...]

b) Para los procesos electorales federales:

1. a 7. [...]

c) Para los procesos de elección de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

1. La preparación de la jornada electoral;

2. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;

3. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;

4. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones; y

5. Las demás que determine la ley.

[...]

[...]

[...]

Apartados C. y D. [...]

VI. [...]

[...]

[...]

a) a c) [...]

[...]

[...]

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado

I. a VII. [...]

VIII. Preseleccionar a los candidatos para la elección a ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y a magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, provenientes de la judicatura local y federal, universidades del país, centros de investigación jurídica, académicos, expertos, asociaciones de abogados y asociaciones civiles, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los ministros;

IX. a XIV. [...]

Artículo 94. [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados electorales, tendrán la obligación de presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, de intereses y de impuestos en los términos establecidos por las leyes. Las declaraciones estarán disponibles al público, con excepción de los datos que sean estrictamente personales.

[...]

Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se necesita

I. a V. [...]; y

VI. No haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal ni gobernador de algún estado o magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación , durante el año previo al día de su nombramiento.

La elección de los ministros deberá recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Artículo 96. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán elegidos mediante sufragio universal, a propuesta de la Comisión de Justicia del Senado, en conjunto con miembros de la judicatura local y federal, universidades del país, centros de investigación jurídica, académicos, expertos, asociaciones de abogados y asociaciones civiles , dentro del improrrogable plazo de sesenta días.

El proceso de verificación y cotejo de los requisitos de elegibilidad de sus aspirantes a candidatos, exigidos en el artículo 95 de esta Constitución, estará a cargo del Senado de la República.

La Comisión de Justicia del Senado será la encargada de la preselección de cinco candidatos para cada vacante a ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales no podrán pertenecer, ni haber pertenecido en un periodo de diez años previo al día de su postulación, a ninguna organización política.

Se remitirá al Instituto Nacional Electoral la lista de los preseleccionados para que éste proceda a la organización, única y exclusivamente, del proceso electoral. El Instituto Nacional Electoral será responsable de difundir los méritos y perfiles de los candidatos. En el proceso de elección se prohíbe la realización de campañas con financiamiento privado.

Se llevarán a cabo comparecencias públicas ante el Senado, con tantas audiencias como sean necesarias para abordar los temas existentes. Se realizarán tres debates obligatorios entre los candidatos, difundidos por el Instituto Nacional Electoral.

Para la elección de ministros deberá participar al menos 50 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal; si el porcentaje de participación es menor, el Senado elegirá a algún ministro de la terna.

La elección de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá ser concurrente con los procesos electorales federales y escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

Artículo 98. Cuando la falta de un ministro excediere de un mes, o faltare por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, se elegirá a un nuevo ministro, en los términos del artículo 96 de esta Constitución, por el tiempo restante al del nombramiento original.

Las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Senado para su aprobación.

Las licencias de los ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

[...]

[...]

[...]

I. a X. [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Los magistrados electorales que integren las Salas Superior y regionales serán elegidos mediante sufragio universal, a propuesta de la Comisión de Justicia del Senado, en conjunto con miembros de la judicatura local y federal, universidades del país, centros de investigación jurídica, académicos, expertos, asociaciones de abogados y asociaciones civiles. La elección de quienes las integren deberá ser concurrente con los procesos electorales federales y escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

Los magistrados electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con excepción de lo dispuesto en el párrafo VI del artículo 95 de esta Constitución, respecto a no haber sido magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, durante el año previo al día de su nombramiento, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. El proceso de verificación y cotejo de los requisitos de elegibilidad de sus aspirantes a candidatos estará a cargo del Senado de la República. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

La Comisión de Justicia del Senado será la encargada de la preselección de cinco candidatos para cada vacante a magistrado electoral que integren las salas Superior y regionales, los cuales no podrán pertenecer, ni haber pertenecido en un periodo de diez años previo al día de su postulación, a ninguna organización política.

Se remitirá al Instituto Nacional Electoral la lista de los preseleccionados para que éste proceda a la organización, única y exclusivamente, del proceso electoral. El

Instituto Nacional Electoral será responsable de difundir los méritos y perfiles de los candidatos. En el proceso de elección se prohíbe la realización de campañas con financiamiento privado.

Se llevarán a cabo comparecencias públicas ante el Senado, con tantas audiencias como sean necesarias para abordar los temas existentes. Se realizarán tres debates obligatorios entre los candidatos, difundidos por el Instituto Nacional Electoral.

Para la elección de magistrados deberá participar al menos 50 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal; si el porcentaje de participación es menor, el Senado elegirá a algún ministro de la terna.

[...]

En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo magistrado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución, por el tiempo restante al del nombramiento original.

[...]

Artículo 101. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los respectivos secretarios, y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la federación, de los estados, o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia, magistrado de circuito, juez de distrito o consejero de la Judicatura Federal, así como magistrado del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como ministros o magistrados del Tribunal Electoral, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.

[...]

[...]

Transitorios

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

Segundo. En un plazo de ciento veinte días, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión deberá reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a fin de reglamentar el procedimiento de elección de los ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de los Magistrados Electorales de las Sala Superior y Regionales del Poder Judicial de la Federación.

Tercero. En un plazo de ciento veinte días, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión deberá aprobar las reformas necesarias en materia electoral para dar cumplimiento a este decreto.

Cuarto. La elección de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deberá ser concurrente con las elecciones federales. La elección será escalonada, de tal modo que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en funciones continuarán desempeñando sus atribuciones hasta la conclusión del periodo para el que fueron designados.

Notas

1 Carbonell, José y Miguel. El nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte, IJ-UNAM, consultado en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3824/6.pdf>

2 “El Poder Judicial de la Federación, motor de la nación. Las políticas y estrategias del Poder Judicial de la Federación en el desarrollo nacional”, participación de la ministra Olga Sánchez Cordero como conferencista en la Maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales, el 28 de marzo de 2000 en el Colegio de la Defensa Nacional, en la Ciudad de México, consultado en

<http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conf/Conf-004.htm>

3 Astudillo, César, El nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia en México, IJ-UNAM, consultado en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2894/16.pdf>

4 Obra citada, Carbonell, José y Miguel.

5 Ibídem.

6 Ibídem.

7 Ibídem.

8 Obra citada, Astudillo, César.
9 Ibídem.

10 Las 5 debilidades del proceso de elección de ministros de la Suprema Corte, según las OSC, Animal Político, consultado en <http://www.animalpolitico.com/2015/11/las-5-debilidades-del-proceso-de-eleccion-de-ministros-de-la-suprema-corte-segun-las-osc/>

11 Obra citada, Astudillo, César.
12 Ibídem.

13 García, García, José Francisco. "Tres aportes fundamentales de El Federalista a la teoría constitucional moderna", en Revista de Derecho, Vol.garcía: XX-número 1, julio de 2007, consultado en <http://mingaonline.uach.cl/pdf/revider/v20n1/art02.pdf>

14 Obra citada, García, García.
15 Ibídem.

16 "Respondo que la necesidad de su colaboración (Senado) tendrá un efecto considerable, aunque en general poco visible. Constituirá un excelente freno sobre el posible favoritismo presidencial y tenderá marcadamente a impedir la designación de personas poco adecuadas, debido a prejuicios locales, a relaciones familiares o con miras de popularidad. Por añadidura, sería un factor eficaz de estabilidad en la administración (...) Se comprende fácilmente que un hombre que dispusiera él solo de los empleos públicos se dejaría gobernar por sus intereses e inclinaciones personales con más libertad que estando obligado a someter el acierto de su elección a la discusión y resolución de un cuerpo distinto e independiente, y siendo dicho cuerpo nada menos que toda una rama de la legislatura, la posibilidad de un fracaso serviría de aliciente poderoso para proceder con cuidado al hacer su proposición. El peligro para su reputación y, cuando se trate de un magistrado electivo, para su carrera política, en el caso de que se le descubriera un espíritu de favoritismo o que andaba en forma indebida a caza de popularidad, por parte de un cuerpo cuya opinión tendría gran influencia en la formación de la del público, no puede dejar de obrar como barrera contra ambas cosas. Le daría vergüenza y temor proponer para los cargos más importantes o provechosos a personas sin otro mérito que el de ser oriundas del Estado de que procede, el de estar relacionadas con él de una manera u otra, o el poseer insignificancia y ductilidad necesarias para convertirse en serviles instrumentos de su voluntad". Ibídem.

17 Obra citada, Sánchez Cordero.

18 Ibídem.
19 Ibídem.
20 Ibídem.
21 Ibídem.

22 Obra citada, Sánchez Cordero.

23

Ibídem.

24 Ibídem.

25 Chris W. Bonneau y Melinda Gann Hall, han demostrado que la elección directa de jueces son mecanismos eficaces que mejoran la calidad de la democracia y crean un vínculo inextricable entre ciudadanos y los jueces. Bonneau, Chris and Hall, Melinda Gann, In Defense of Judicial Elections (Controversies in Electoral Democracy and Representation) , Routledge, Nueva York y Londres, 2009.

26 Sirve de ejemplo lo que señala Kermit Hall respecto al periodo de constitucionalización de la elección popular de jueces, ocurrido entre 1846 y 1860 en Estados Unidos: “La elección popular fortaleció la actividad judicial. Los jueces, forzados a hacer campaña y buscar la reelección, tuvieron mayor cuidado en que sus opiniones reflejaran justicia y sujeción al derecho, pues sólo podían basarse en ello”. Como consecuencia, la actividad jurisdiccional se erigió con un halo de responsabilidad y misterio, que mantuvo a sus integrantes alejados de influencia de particulares. [Traducción propia]. Hall, Kermit, How did we come to elect judges? The Judiciary on Trial: State Constitutional Reform and the Rise of an Elected Judiciary 1846-1860, consultado en

<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/justice/howdid/kermit.html>

27 Schotland, Roy A. Myth, reality past and present, and judicial elections, Georgetown University Law Center, Faculty Publication, 2010, 666 páginas, consultado en <http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1206&context=facpub>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2016.

Diputados: Jorge Álvarez Máynez (rúbrica), Víctor Sánchez Orozco.

Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida de la diputada Karina Padilla Ávila, del Grupo Parlamentario del PAN, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 4 de mayo de 2016

La suscrita Karina Padilla Ávila, Diputada Federal a la LXIII Legislatura integrante del Grupo Parlamentario del PAN, 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, someto a la consideración del pleno de esta asamblea la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso d) a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de motivos

Ciertamente las reformas y adiciones y adiciones a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos del año 2011 representaron un gran progreso; sin embargo, a pesar de dicho avance, las autoridades y personal penitenciario aún tiene la errónea idea de que la pena se debe entender como un castigo ante acciones u omisiones que den origen a la comisión de delitos y por tanto olvidan u omiten garantizarles del goce pleno de sus derechos humanos.

Esta percepción ha mermado el desarrollo armónico y reeducativo al interior de la vida en los centros penitenciarios mexicanos, que sumado a la sobrepoblación carcelaria, el abuso de poder, la corrupción administrativa y la desvinculación con los otros sectores del sistema de justicia penal dificultan todavía más cualquier posibilidad reinserción social, la cual conforme al artículo 18 constitucional, implica un tratamiento individualizado para encauzar a la persona en reclusión a incorporarse nuevamente en la sociedad y evitando en la medida de lo posible, que vuelva a delinquir.

El sistema penitenciario mexicano busca el equilibrio entre garantizar la seguridad y la protección de los derechos humanos de las personas en reclusión; lo cual debe atenderse de forma simultánea, tanto el asegurar su integridad física y mental, como el brindarle las mejores condiciones posibles en el cumplimiento de la pena. Todo ello en un marco de legalidad y respeto a los derechos humanos.

Es irrefutable que actualmente contamos con un sistema de administración penitenciaria que deja muchos espacios a la discrecionalidad y a la interpretación lo que provoca desconfianza ante la población y mayor riesgo de vulneración a las

garantías individuales de las personas reclusas y no cumple con su tarea de reinserir socialmente al sentenciado.

Reconocemos los esfuerzos y avances en materia penitenciaria; sin embargo, también tenemos claro que los esfuerzos no han sido suficientes, ya que una de las causas que originan los graves problemas al interior de los centros penitenciarios, es el tener diversos ordenamientos locales y uno federal, que regulan con disparidad las condiciones que deben imperar en la vida interna los centros penitenciarios mexicanos. Incluso, es de subrayarse el hecho de que existen algunos ordenamientos estatales en cuyo contenido se omiten preceptos garantes de los derechos más sensibles de toda persona, como lo son los derechos humanos.

Dicha situación deriva en una grave inestabilidad en el sistema penitenciario, lo que preocupa a autoridades, representantes de organismos gubernamentales nacionales e internacionales y ciudadanía en general; pues al vulnerar derechos de las personas en reclusión, al permitir prácticas de violencia al interior de los centros de reclusión y no contar con regulación estandarizada en materia de administración penitenciaria, ni condiciones mínimas de bienestar al interior de los centros de reclusión, resulta cada vez más inminente el riesgo de motines en prisiones estatales. Ello principalmente por confrontaciones entre grupos de poder al interior de los centros de reclusión e incluso el surgimiento de autogobiernos.

Definitivamente, las condiciones que inciden significativamente en los riesgos al interior de los centros penitenciarios representan una constante afectación a los derechos de las personas en reclusión, ello se agrava por la inobservancia o plena nulidad para normar conforme a recomendaciones en materia de pleno respeto a los derechos humanos, desatendiendo lo establecido en el artículo 1º constitucional.

En este tenor, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a través del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015,¹ publicado el 12 de abril del 2016, destaca omisiones e inobservancia o carencia de normatividad y acciones más recurrentes en los centros de reclusión, apreciando mayor índice de observaciones, principalmente, en aquellos que se encuentran a cargo de autoridades estatales y municipales.

Este documento destaca muchas de las irregularidades observadas durante las visitas efectuadas a los 130 centros estatales penitenciarios más poblados del país, incluyendo varoniles, mixtos y femeniles, así como a 21 centros federales, considerando de manera separada los cinco que conforman el Complejo de las Islas Marías.²

En el documento se precisa que en algunos en Centros de Reinserción Social no existe normatividad respecto a los procedimientos para la presentación de quejas, ni para la visita íntima o familiar; así como la inexistencia de reglamentos, manuales o normatividad de procedimientos para el ingreso, traslado, de

audiencia con las autoridades y con el Consejo Técnico Interdisciplinario. A ello se suma la constante falta de personal, ausencia de personal calificado, deficiencias de acciones para la prevención y atención de incidentes. Entre las cosas más graves que se reportan, está el que no se tienen considerados protocolos para hacer frente a motines ni se prevé la forma de utilizar la fuerza para contener los mismos.

Por lo que hace a las condiciones mínimas de bienestar para todas las personas, y en el caso particular aludiendo a las que se encuentran en reclusión, el propio Diagnóstico observa que existen centros penitenciarios en los que existe la falta de agua, condiciones insalubres en las áreas que se encuentra la población penitenciaria, ausencia de actividades laborales de capacitación para el trabajo, falta de personal pedagógico para los supuestos en que ese encuentren menores en reclusión con su madre o padre; además, en muchos de ellos no existe proceso de clasificación criminológica e incluso se presenta falta de personal de criminología.

De igual manera, en la mayoría de dichos centros penitenciarios no existe separación entre procesados y sentenciados en dormitorios, ni en áreas comunes, se aprecia la existencia de objetos y sustancias prohibidas, así como de cobros por parte de los custodios, inexistencia de capacitación del personal técnico, a lo que se suma la ausencia de medidas para evitar el trato discriminatorio de las personas indígenas, falta de registros y programas de desintoxicación voluntaria o de prevención de adicciones, carencia en medicamentos y material de curación y en casos extremos, inexistencia de áreas para atención médica.

En cuanto a las condiciones para realizar actividades educativas y deportivas, se aprecia que en varios centros de reclusión no existe normatividad que establezca parámetros, horarios, programas, etc., que permitan hacer efectivos estos derechos; en tanto que en otros centros penitenciarios se da cuenta de que no se fomenta el trabajo ni la capacitación para el mismo.

Respecto al rubro: garantía de la integridad física y moral del interno, se detalla que en algunos centros no se dispone del acceso a números gratuitos desde teléfonos públicos; además no existe registro de que los titulares de dichos centros de reclusión realicen supervisiones para verificar el correcto funcionamiento de los mismos.

Todo lo anterior, hace evidente que existen disparidades significativas en las normas establecidas para la administración penitenciaria en cada centro de reclusión del territorio mexicano, además de que atentar contra lo establecido en el artículo 18 constitucional, que trae como consecuencia que no se atiende de manera puntual al desarrollo de los ejes rectores sobre el que se organiza el sistema penitenciario, como medio de reinserción social de la persona, procurando que no vuelva a delinquir; además hace evidente la necesidad de que la Federación, los Estados y Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, articulen bajo un mismo parámetro, las acciones que permitan

enfrentar responsabilidades equitativamente, ante la actual problemática en los centros de reclusión.

Las supervisiones y recomendaciones de los organismos de derechos humanos, han incidido aunque sea de una manera mínima para comenzar a mejorar las condiciones en los centros de reclusión; es innegable que el avance aún es insuficiente, de ahí la urgencia de seguir abonando en la materia.³

Lo señalado obliga a reflexionar acerca de la urgente necesidad de unificar criterios normativos y acciones que garanticen el respeto a los derechos humanos al interior de los centros penitenciarios; por lo menos se debería asegurar la existencia del equipamiento necesario, alimentación saludable, suficiente, balanceada e higiénica, así como el derecho a la salud, a la educación, al trabajo, a la capacitación para el mismo, el deporte y la cultura, la educación, entre muchos otros aspectos por atender conforme a las recomendaciones de organismos de derechos humanos nacionales e internacionales.

Toda vez que esta facultad se encuentra conferida a los Estados, por lo que hace a los centros de reclusión a su cargo y a la federación en centros de su jurisdicción, resulta aún más complejo que existan leyes homogéneas para regular de manera integral las condiciones mínimas que deben observarse en la administración y la vida al interior de los centros penitenciarios; por ello, insisto en la necesidad de generar un ordenamiento legal que sirva de modelo para que por igual, los tres niveles de gobierno concurren en la atención en ésta materia.

De ahí que para avanzar en el tema, considero de la mayor relevancia adicionar un inciso d) a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, para incluir la facultad del Congreso para expedir la Ley General en materia de administración penitenciaria y centros reclusión, con la finalidad de homologar principios constitucionales, compromisos señalados en Tratados, Convenciones y otros instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, en materia de reinserción social como fin del sistema penitenciario, garantizando los derechos humanos y libertades fundamentales de los internos. Se trata de un cambio profundo, que reconoce la dignidad de la persona y ofrece condiciones reales de readaptación social.

Por lo antes expuesto y fundamentado, someto a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un inciso d) a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se adiciona un inciso d) a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX...

XXI... Para expedir

a)

b)

c)

d) Leyes de carácter general, 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 Centros Penitenciarios y Administración Penitenciaria conforme a lo dispuesto en el artículo 18 constitucional.

...

...

XII a XXX...

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.cndh.org.mx/sites/all/doc//sistemas/DNSP/DNS P_2015.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc//sistemas/DNSP/DNS_P_2015.pdf)

2 Anexo 1. "Irregularidades con mayor incidencia". Diagnóstico Nacional de Situación Penitenciaria 2015. Publicado por la CNDH el 12 de abril del 2016. Pág. 382 a 384, 460 y 461.

3 Anexo 2. "Temas que presentaron avances en 2015". Diagnóstico Nacional de Situación Penitenciaria 2015. Publicado por la CNDH el 12 de abril del 2016. Pág. 384 y 461.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de mayo de 2016.

Diputada Karina Padilla Ávila (rúbrica)

Anexo

1

Irregularidades con mayor incidencia

De los 130 centros de reclusión estatales visitados para la elaboración del Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2015, se señalan las siguientes irregularidades por tema:

TEMA	TOTAL DE CENTROS
1. No existe clasificación entre procesados y sentenciados en dormitorios y en áreas comunes.	104
2. Insuficiente personal de seguridad y custodia, para traslados, cubrir las ausencias, vacaciones e incapacidades y gran deficiencia en cuanto al suministro del equipamiento.	95
3. No existen procedimientos para la remisión de quejas, de violación a los derechos humanos, por parte de los internos ante la instancia competente, en caso de que sean presentadas.	94
4. Insuficientes actividades laborales y de capacitación para el trabajo.	92
5. Deficiencias en la prevención de probables violaciones a derechos humanos, así como en su atención en caso de que sean detectados.	91
6. No existen acciones para prevenir, ni atender incidentes violentos, tales como riñas, lesiones, fugas, suicidios, homicidios y motines.	86
7. No se cuenta con algún programa para la prevención de adicciones y de desintoxicación voluntaria.	84
8. Deficientes condiciones materiales e higiene de las instalaciones para alojar a los internos, tal es el caso de las áreas de C.O.C., dormitorios, sancionados, sujetos a protección, cocina y comedor.	81
9. Falta de manuales para los procedimientos de ingreso, traslado de internos, motín, uso de la fuerza, solicitar audiencia con las autoridades, presentar quejas, visita familiar, visita íntima, revisión de visitantes, revisión de estancias y para el funcionamiento del Consejo Técnico Interdisciplinario; asimismo, existe una escasa o a veces nula difusión de la normatividad que rige al Centro hacia los internos.	75
10. Se detectaron, áreas de privilegios, así como presencia de objetos y sustancias prohibidas, así como de internos que ejercen violencia o control sobre el resto de la población.	73
11. Deficiente control en el ejercicio de las funciones de autoridad por parte de los servidores públicos en relación a la seguridad, a las actividades que se realizan al interior y en los servicios, lo que da lugar a condiciones de autogobierno.	71
12. Hacinamiento, ya que se observó una deficiente distribución de los internos.	71
13. Sobre población.	65

14. Deficientes Condiciones materiales, equipamiento e higiene del área médica.	58
15. Deficiencias en la elaboración y distribución de los alimentos, en el consumo, en la calidad, así como en la preparación de dietas especiales para los internos que lo requieren.	63
16. Inexistencia o insuficiencia de instalaciones necesarias para el funcionamiento del Centro.	58
17. Deficiencias en la Atención a internos en condiciones de aislamiento (sancionados y/o sujetos a protección).	58
18. Al emitirse las resoluciones relacionadas con sanciones disciplinarias para los internos, no se respeta el derecho de audiencia, la certificación de integridad física, existe trato indigno durante el cumplimiento de la sanción, el área de trabajo social no notifica a los familiares del interno que se encuentra sancionado y no se respeta el derecho del interno sancionado a inconformarse	55
19. Por lo que se refiere a los servicios para mantener la salud de los internos, la mayoría de los centros, carecen de instrumental médico, de unidad odontológica, de personal suficiente para atender a los internos y de atención psicológica.	52
20. Deficientes condiciones materiales, equipamiento e higiene de la cocina y comedores	49
21. Deficiencias en el registro, ubicación, accesibilidad de las instalaciones, atención médica, equipo de apoyo y existencia de talleres especializados para Atención a adultos mayores.	43
22. Escaso apoyo en el otorgamiento del equipo deportivo, en la programación de las actividades deportivas, así como en el registro de internos inscritos en esas actividades.	42
23. Supervisión por parte del titular.	41
24. Deficiencias en la integración del expediente técnico jurídico	40
25. Condiciones materiales e higiene de las instalaciones para la comunicación con el exterior (visita familiar, íntima y locutorios).	37
26. Separación entre hombres y mujeres en centros que albergan población mixta.	29
27. Atención a indígenas.	27
28. Atención a internos pertenecientes a la diversidad sexual.	26
29. Atención a personas con discapacidad física y/o psicosocial.	26
30. Actividades educativas	25
31. Deficiencias en la capacitación del personal penitenciario.	23
32. Deficiencias en los estudios para la clasificación de los internos.	23
33. Cobros (extorsión y sobornos).	21
34. Acciones relacionadas con los beneficios de libertad anticipada.	18
35. Atención a internos que viven con VIH/SIDA	18
36. Atención a Mujeres	14
37. Condiciones materiales e higiene de los talleres y áreas deportivas	14
38. Deficiencias en las acciones para la vinculación del interno con la sociedad (visita familiar, íntima, comunicación telefónica y biblioteca).	10
39. Deficiencias en la integración y funcionamiento del Consejo Técnico Interdisciplinario.	5

De los 21 centros de reclusión federales visitados, se señalan las siguientes irregularidades:

TEMA	TOTAL DE CENTROS
9. Deficiencias en la remisión de quejas de violación a los derechos humanos de los internos ante la CNDH.	17
10. Insuficiente personal.	16
11. Deficiencias en los programas para la prevención de adicciones y de desintoxicación voluntaria.	15
12. Deficiencias en los servicios para mantener la salud de los internos.	14
13. Insuficientes actividades laborales y de capacitación.	14
14. Deficiencias en la vinculación del interno con la sociedad.	12
15. Deficiencias en la clasificación entre procesados y sentenciados.	11
16. Deficiencias en la integración del expediente técnico jurídico.	8
17. Hacinamiento.	8
18. Deficiencias en la prevención de incidentes violentos.	8
19. Deficiencias en el otorgamiento del equipo de apoyo para adultos mayores que requieren bastones, muletas y sillas de ruedas, falta de talleres adecuados para este sector.	8
20. Deficiencias en las condiciones materiales e higiene de las instalaciones para alojar a los internos, (Áreas de ingreso, C.O.C. y dormitorios).	7
21. Sobrepoblación.	6
22. Deficiencias en la atención de las áreas técnicas a internos sancionados.	5
23. Deficiencias en la existencia y capacidad de las instalaciones necesarias para el funcionamiento del establecimiento.	5
24. Deficiencias en las condiciones materiales e higiene de las instalaciones del área médica.	5
25. Deficiencias en las actividades deportivas.	5
26. Deficiencias en la atención a internos pertenecientes a la diversidad sexual.	5
27. Prevención de violaciones a derechos humanos y atención en caso de que sean detectadas.	4

Anexo

2

Temas que presentaron avances en 2015

De los 130 centros de reclusión estatales visitados en 2015 para la elaboración del diagnóstico, se señalan 8 temas en donde ha habido avance, conforme a diagnósticos anteriores:

TEMA	TOTAL DE CENTROS
1. Integración y funcionamiento del Consejo Técnico Interdisciplinario.	96
2. Acciones relacionadas con los beneficios de libertad anticipada.	70
3. Condiciones materiales e higiene de los talleres y áreas deportivas.	59
4. Atención a internos que viven con VIH/SIDA.	56
5. Atención a internos pertenecientes a la diversidad sexual.	55
6. Vinculación del interno con la sociedad (visita familiar, íntima, comunicación telefónica y biblioteca).	54
7. Condiciones materiales, equipamiento e higiene del área médica.	53
8. Atención a personas con discapacidad física y/o psicosocial.	50

Por lo que hace a los 21 centros de reclusión federales visitados en 2015, se da cuenta de 7 temas con avance de acuerdo a diagnósticos anteriores:

TEMA	TOTAL DE CENTROS
1. Ejercicio de las funciones de autoridad por parte de los servidores públicos del Centro.	21
2. Ausencia de cobros (extorsión y sobornos).	21
3. Integración y funcionamiento del Consejo Técnico Interdisciplinario.	21
4. Ausencia de actividades ilícitas.	20
5. Condiciones materiales, equipamiento e higiene del área médica.	17
6. Supervisión del funcionamiento del Centro por parte del titular.	16
7. Condiciones materiales, equipamiento e higiene de la cocina y comedores.	14

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 4 de 2016.)

CONTENIDO

Iniciativas

Del titular del Poder Ejecutivo federal, con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Anexo I

Jueves 19 de mayo

SEGOB

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



18 MAY 2016

SE TURNÓ A LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES,
CON OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE
LA CÁMARA DE DIPUTADOS

**SUBSECRETARÍA DE ENLACE LEGISLATIVO
Y ACUERDOS POLÍTICOS**

Oficio No. SELAP/300/1175/16
Ciudad de México, a 17 de mayo de 2016

**CC. INTEGRANTES DE LA MESA DIRECTIVA DE LA COMISIÓN
PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**

Presentes

Por instrucciones del C. Presidente de la República y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo establecido en el artículo 27, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, me permito remitir la **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, a efecto de que por su amable conducto, sea enviada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Asimismo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, acompaño al presente copias de los oficios números 315-A-01228 y 353.A.-0203 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante los cuales envía el Dictamen de Impacto Presupuestario.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarles la seguridad de mi consideración distinguida.

El Subsecretario

LIC. FELIPE SOLÍS ACERO

RECIBIDO

2016 MAY 17 PM 7 11

CÁMARA DE SENADORES
SECRETARÍA GENERAL DE
SERVICIOS PARLAMENTARIOS

003508

C.c.p.- **Lic. Miguel Ángel Osorio Chong**, Secretario de Gobernación.- Para su superior conocimiento.

Lic. Rodrigo Espeleta Aladro, Consejero Adjunto de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.- Presente. Ref. Oficio número 4.0639/2016.

Mtro. Valentín Martínez Garza, Titular de la Unidad de Enlace Legislativo.- Presente.

Minutario

UEL/311

VMG/RCC



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
P R E S E N T E**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción I y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter, por su digno conducto, ante ese Honorable Congreso de la Unión, la Iniciativa de Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Poder Ejecutivo Federal considera como premisa fundamental para la realización del derecho a la igualdad y a la no discriminación, el entendimiento de que todos los derechos humanos se basan en el reconocimiento de la dignidad humana, aquélla que nos hace a todas las personas iguales en derechos.

De este reconocimiento, surge el imperativo de toda autoridad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de todas las personas en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, tal como ha sido reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros.

Resulta fundamental tener presente que el reconocimiento de la dignidad humana conlleva el respeto a la diversidad cultural, funcional, etaria, de orientaciones sexuales, de identidades de género, entre otras. Diversidad que sustenta, al mismo tiempo, el principio de igualdad y no discriminación. De ahí, que la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos, debe considerar los contextos culturales e identitarios en concreto, y eliminar factores estructurales de exclusión; en particular, para personas y colectivos históricamente discriminados.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Para combatir los estereotipos en los que se sustenta la discriminación estructural, es fundamental considerar, entre otros, el papel relevante que desempeñan las leyes y en específico la propia Constitución, pues la percepción social que hace sobrevivir un prejuicio contra un sector discriminado se sustenta en una compleja red de leyes y normas que regulan los intercambios de las personas para promocionar el rechazo a estos colectivos, como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Desde un enfoque de derechos es fundamental tener presente que la orientación sexual constituye un elemento esencial para la dignidad de toda persona que se vincula con los derechos a la identidad, a la auto-determinación, al libre desarrollo de la personalidad, a la vida privada, a la intimidad, a la integridad personal, entre otros, por lo que la orientación sexual no puede ser motivo de restricción de derechos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que la orientación sexual constituye un componente fundamental de la vida privada de las personas y que existe una clara conexión entre la orientación sexual y el desarrollo de la identidad y el plan de vida de cada persona, incluyendo su personalidad, y las relaciones con otros seres humanos. En la misma lógica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Caso de Karen Atala Riffo e hijas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 136*) ha sostenido que la orientación sexual de una persona se encuentra ligada al concepto de libertad, y la posibilidad de toda persona de auto-determinarse, y escoger libremente las circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus propias opciones y convicciones.

El derecho a contraer matrimonio constituye un derecho fundamental relacionado con la autodeterminación de las personas, mediante la cual toman decisiones esenciales sobre su vida e identidad, entre ellas, cómo y con quién compartir su vida. El matrimonio es una forma, entre otras, de fundar una familia. Para muchas personas el matrimonio forma una de las instituciones de realización existencial de especial importancia, por lo que la exclusión de esta posibilidad a las parejas homosexuales conlleva un simbolismo de exclusión de gran relevancia para las personas, aun cuando no deseen contraer matrimonio o formar una familia, o decidan hacerlo por una vía distinta al matrimonio.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

En este sentido, la institución del matrimonio, como una de las diversas formas de integrar una familia, se sostiene, primordialmente, en los lazos afectivos, sexuales, de identidad, solidaridad y de compromiso mutuo de quienes desean tener una vida en común.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido diversas sentencias que reafirman lo anteriormente expuesto:

MATRIMONIO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO ALUDE A DICHA INSTITUCIÓN CIVIL NI REFIERE UN TIPO ESPECÍFICO DE FAMILIA, CON BASE EN EL CUAL PUEDA AFIRMARSE QUE ÉSTA SE CONSTITUYE EXCLUSIVAMENTE POR EL MATRIMONIO ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER.

El artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene diversos aspectos, entre los que se encuentran la igualdad ante la ley del hombre y la mujer; la protección a la familia, correspondiendo a la ley establecer lo relativo a su organización y desarrollo; y el derecho de las personas a decidir el número y espaciamiento de sus hijos, en forma libre, responsable e informada; sin que tal protección constitucional aluda ni defina a la institución civil del matrimonio, por lo que deja esa atribución normativa al legislador ordinario. Esto es, la Constitución Federal no se refiere o limita a un tipo específico de familia como podría ser la nuclear -conformada por padre, madre e hijos- con base en la cual se pudiera afirmar que ésta se constituye exclusivamente por el matrimonio entre un hombre y una mujer y, mucho menos, que sólo se proteja a la familia que surge de dicha institución, toda vez que en un Estado democrático de derecho, en el que el respeto a la pluralidad es parte de su esencia, debe entenderse protegida constitucionalmente la familia como realidad social, a efecto de cubrir todas sus formas y manifestaciones en cuanto realidad existente, alcanzando a dar cobertura a aquellas familias que se constituyan con el matrimonio; con uniones de hecho; con un padre o una madre e hijos; o bien, por cualquier otra forma que denote un vínculo similar.

Acción de inconstitucionalidad 2/2010. Procurador General de la República. 16 de agosto de 2010. Mayoría de seis votos a favor del contenido del considerando quinto de la sentencia respectiva. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos y José de Jesús Gudiño Pelayo. Los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia no participaron en la votación de las consideraciones respectivas. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, el cuatro de julio en curso, aprobó, con el número XXI/2011, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a cuatro de julio de dos mil once.

MATRIMONIO. LA LEY DE CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA QUE, POR UN LADO, CONSIDERE QUE LA FINALIDAD DE AQUÉL ES LA PROCREACIÓN Y/O QUE LO DEFINA COMO EL QUE SE CELEBRA ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER, ES INCONSTITUCIONAL.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Considerar que la finalidad del matrimonio es la procreación constituye una medida no idónea para cumplir con la única finalidad constitucional a la que puede obedecer la medida: la protección de la familia como realidad social. Pretender vincular los requisitos del matrimonio a las preferencias sexuales de quienes pueden acceder a la institución matrimonial con la procreación es discriminatorio, pues excluye injustificadamente del acceso al matrimonio a las parejas homosexuales que están situadas en condiciones similares a las parejas heterosexuales. La distinción es discriminatoria porque las preferencias sexuales no constituyen un aspecto relevante para hacer la distinción en relación con el fin constitucionalmente imperioso. Como la finalidad del matrimonio no es la procreación, no tiene razón justificada que la unión matrimonial sea heterosexual, ni que se enuncie como "entre un solo hombre y una sola mujer". Dicha enunciación resulta discriminatoria en su mera expresión. Al respecto cabe recordar que está prohibida cualquier norma discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, tanto por parte de autoridades estatales como de particulares, pueden disminuir o restringir los derechos de una persona a partir de su orientación sexual. Así pues, bajo ninguna circunstancia se puede negar o restringir a nadie un derecho con base en su orientación sexual. Por tanto, no es factible hacer compatible o conforme un enunciado que es claramente excluyente.

Tesis de jurisprudencia 43/2015 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de tres de junio de dos mil quince.

MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LA DEFINICIÓN LEGAL DEL MATRIMONIO QUE CONTENGA LA PROCREACIÓN COMO FINALIDAD DE ÉSTE, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.

Las definiciones legales de matrimonio que contengan la procreación como finalidad de éste, vulneran los principios de igualdad y no discriminación contenidos en el artículo 1o. de la Constitución, al excluir injustificadamente a las parejas del mismo sexo de dicha institución, toda vez que no está directamente conectada con dicha finalidad. Como lo ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Constitución protege a la familia como realidad social, es decir, todas las formas y manifestaciones de familia que existen en la sociedad, entre las que se encuentran las homoparentales conformadas por padres del mismo sexo con hijos (biológicos o adoptivos) o sin ellos. En este sentido, la distinción resulta claramente sobreinclusiva porque quedan comprendidas en la definición de matrimonio las parejas heterosexuales que no acceden a esta institución con la finalidad de procrear, lo que muestra la falta de idoneidad de la medida para cumplir con la protección de la familia como realidad social, y que se contraponen a lo sostenido por este alto tribunal en el sentido de que ha desvinculado el matrimonio de la función procreativa. Por otro lado, resulta subinclusiva porque excluye injustificadamente del acceso al matrimonio a las parejas homosexuales que están situadas en condiciones similares a las parejas heterosexuales, lo que ocasiona que se les prive de obtener los beneficios tangibles e intangibles que otorga dicha institución a estas parejas y a los niños que decidan criar.

Tesis de jurisprudencia 85/2015 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veinticinco de noviembre de dos mil quince.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Así, el derecho a contraer matrimonio trasciende no sólo por los beneficios expresos que éste contiene, sino también por el derecho a otros beneficios que las leyes otorgan a dicha institución. Lo que ha llevado a considerar al matrimonio como un derecho a otros derechos. Entre los beneficios que otorga el matrimonio civil en el orden jurídico mexicano se encuentran los de tipo fiscal; de solidaridad; por causa de muerte de una de las personas cónyuges; de propiedad; en la toma subrogada de decisiones médicas; migratorios para personas cónyuges extranjeras, entre otros.

En razón de lo anterior, la presente iniciativa tiene por objeto establecer expresamente la protección constitucional para evitar restricciones injustificadas al ejercicio del derecho que corresponde a las personas de contraer matrimonio.

En congruencia con lo previsto en el artículo 1o. de la propia Constitución, se propone adicionar en el párrafo primero del artículo 4o. constitucional el derecho de toda persona mayor de dieciocho años de contraer matrimonio, sin que dicho derecho pueda ser restringido por origen étnico o nacional, género, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, preferencias sexuales o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.

Es preciso advertir que la edad para contraer matrimonio que se propone en la presente iniciativa, es congruente con lo previsto por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Establecer una edad menor a los dieciocho no toma en cuenta los principios básicos de interpretación de sus derechos. Es decir, para que una persona menor de dieciocho años de edad pueda contraer matrimonio, requiere necesariamente del consentimiento de su padre o de su madre, lo cual se basa en un concepto de patria potestad contrario a sus derechos, ya que otras personas deciden por aquélla lo que mejor le conviene, contrariando el principio del interés superior del niño, así como su derecho a ser escuchado y tomado en cuenta.

Por otra parte, establecer edades diferentes para hombres y mujeres para contraer matrimonio, señalando la edad de las mujeres por debajo de la prevista para los hombres, implica una evidente discriminación hacia ellas, al fundamentar esta cuestión en roles y estereotipos de género que son reprobados por la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y por las recomendaciones emitidas por su propio Comité de vigilancia.

Además, si bien la voluntad de las personas que contraerán matrimonio es uno de los requisitos de validez para la celebración del mismo, en este tipo de supuestos



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

en los que el padre o la madre otorga el consentimiento, no se desprende alguna normativa en la que se especifique que la autoridad del Registro Civil deba cerciorarse de que las personas que contraerán matrimonio lo están haciendo de manera voluntaria. Es decir, basta con la voluntad de los padres y que las personas contrayentes no manifiesten estar en contra para que el acto sea válido.

Por las razones expuestas, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esa Soberanía la siguiente Iniciativa de

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ÚNICO.- Se **REFORMA** el primer 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. **Toda persona mayor de dieciocho años tiene derecho a contraer matrimonio y no podrá ser discriminada por origen étnico o nacional, género, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, preferencias sexuales, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.**

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



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

TRANSITORIO

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



Hoja de firma de la Iniciativa de Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Reitero a Usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

En la Ciudad de México, a diecisiete de mayo de dos mil dieciséis.

EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ENRIQUE PEÑA NETO

*HCE
[Signature]



Oficio No. 315-A- 01228

México, D. F. a 16 de mayo de 2016

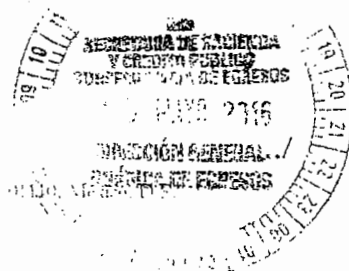
MTRA. JULIETA YELENA FERNÁNDEZ UGALDE
DIRECTORA GENERAL JURÍDICA DE EGRESOS
P R E S E N T E

Me refiero al oficio número 353.A.1.-0030, de fecha 16 de mayo del presente año, mediante el cual envía copia simple del anteproyecto de *"Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 4º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"* (Anteproyecto), a efecto de que se emita a través de esta Dirección General, el dictamen de impacto presupuestario conforme a las disposiciones aplicables.

Sobre el particular, y conforme a la información proporcionada con oficios números: 529-II-DGLCPAJ-107/16, de la Dirección General de Legislación y Consulta Presupuestaria y de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, y 4.0629/2016, suscrito por el Consejero Adjunto de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, mediante el cual se adjunta la evaluación de impacto presupuestario emitida por la titular de la Dirección General de Administración y Finanzas de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF), me permito destacar lo siguiente:

- La iniciativa de referencia, parte de la premisa que el reconocimiento de la dignidad humana conlleva el respeto a la diversidad cultural, funcional, etaria, de orientaciones sexuales, y de identidades de género entre otras.
- Derivado de lo anterior, se establece el derecho a contraer matrimonio, como un derecho fundamental relacionado con la autodeterminación de las personas, mediante la cual toman decisiones esenciales sobre su vida e identidad.

6





Oficio No. 315-A-01228

Hoja 2 de 4

- Asimismo, se establece que el derecho a contraer matrimonio trasciende el derecho a otros beneficios que las leyes otorgan a esta institución, como los de tipo fiscal, de solidaridad por causa de muerte de una de las personas cónyuges; de propiedad y en la toma subrogada de decisiones médicas, entre otros.
- Bajo los preceptos antes citados, el Anteproyecto tiene por objeto establecer expresamente la protección constitucional para evitar restricciones injustificadas al ejercicio del derecho que corresponde a las personas de contraer matrimonio.
- El anteproyecto propone adicionar en el párrafo primero del artículo 4º. constitucional, el derecho de toda persona mayor de dieciocho años de contraer matrimonio, sin que dicho derecho pueda ser restringido por origen étnico o nacional, género discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, preferencias sexuales o cualquier otra que atente contra la dignidad humana, conforme a lo siguiente:

ÚNICO.- Se **REFORMA** el primer 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. **Toda persona mayor de dieciocho años tiene derecho a contraer matrimonio y no podrá ser discriminada por origen étnico o nacional, género, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, preferencias sexuales, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.**

8

.../

Oficio No. 315-A-01228

Hoja 3 de 4

Por su parte y de conformidad con lo señalado en la Evaluación de Impacto Presupuestario emitida por la CJEF, se establece lo siguiente:

I. Impacto en el gasto de las dependencias y entidades por la creación, modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas instituciones.

En lo que respecta a la evaluación de impacto presupuestario presentada por la CJEF, se manifiesta que el Anteproyecto no tiene impacto presupuestario por la creación, modificación de unidades administrativas y plazas, o en su caso, creación de nuevas instituciones en la Administración Pública Federal.

II. Impacto presupuestario en los programas aprobados de las dependencias y entidades.

Conforme a lo manifestado por la CJEF, el Anteproyecto de Iniciativa no interfiere en los programas aprobados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por lo que no se requerirán recursos adicionales por su entrada en vigor.

III. Establecimiento de destinos específicos de gasto público

El Anteproyecto no prevé el establecimiento de destinos específicos de gasto público.

IV. Establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias y entidades que requieran mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo.

De acuerdo con el impacto presupuestario presentado por la CJEF, el Anteproyecto no prevé nuevas atribuciones o actividades para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Oficio No. 315-A-01028

Hoja 4 de 4

V. Inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria

Las disposiciones del Anteproyecto no inciden en la regulación en materia presupuestaria.

En mérito de lo antes expuesto, y en cumplimiento a lo señalado en los artículos 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18, 19 y 20 de su Reglamento; 65 Apartado A, fracción I, y Apartado B fracción XIV del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, me permito informar a usted que el Anteproyecto de "Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", no tiene impacto presupuestario adicional.

Cabe señalar que el documento citado en primer término ha sido analizado en el ámbito de competencia de esta Dirección General, por lo que nuestra opinión no prejuzga ni valida la información, los alcances de las acciones que propone el contenido del mismo, ni constituye opinión jurídica alguna con respecto a otras leyes y disposiciones.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL

ACT. CÉSAR J. CAMPA CAMPOS

C.c.p.- Director General Adjunto de Programación y Presupuesto de Servicios.- Presente.
RMCH/GGZH



Oficio No. 353.A-0203

Ciudad de México, a 16 de mayo de 2016

LIC. LUIS FERNANDO CORONA HORTA
DIRECTOR GENERAL DE LEGISLACIÓN Y CONSULTA
PRESUPUESTARIA Y DE ASUNTOS JURÍDICOS
SUBPROCURADURÍA FISCAL FEDERAL DE LEGISLACIÓN Y CONSULTA
P R E S E N T E

Se hace referencia al oficio No. 529-II-DGLCPAJ-107/16, mediante el cual la Procuraduría Fiscal de la Federación remitió copias simples del proyecto de "Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" así como de su respectiva evaluación de impacto presupuestario, ambos envalados por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para efectos del dictamen correspondiente.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18 a 20 de su Reglamento (RLFPRH); 65-A, fracciones VI y X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en el Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2003, y su respectivo Acuerdo modificatorio; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2005, para efectos del dictamen de impacto presupuestario al que aluden las disposiciones antes citadas, se informa lo siguiente:

- 1) Esta Dirección General, con base en lo dispuesto en el artículo 20 del RLFPRH, y tomando en consideración lo manifestado en la evaluación de impacto presupuestario mencionada en el proemio del presente, no tiene observaciones en el ámbito jurídico presupuestario sobre las disposiciones contenidas en el proyecto.
- 2) Se anexa copia del oficio No. 315-A-01228, emitido por la Dirección General de Programación y Presupuesto, "A" de esta Subsecretaría de Egresos.

Lo anterior, se hace de su conocimiento para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20, penúltimo párrafo del RLFPRH, mismo que señala que la evaluación de impacto presupuestario y su respectivo dictamen se anexarán a las iniciativas de leyes o decretos que se presenten al H. Congreso de la Unión o, en su caso, a los reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que se sometan a firma del Presidente de la República.

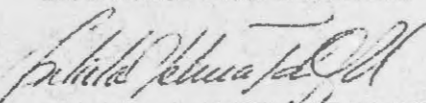
Oficio No. 353.A.-0203

HOJA 2 DE 2

La presente opinión se emite sobre la versión del proyecto recibida, por lo que no prejuzga respecto de las modificaciones que, en su caso, se realicen a la misma.

Sin otro particular, le envió un cordial saludo.

ATENTAMENTE
LA DIRECTORA GENERAL


MTRA. JULIETA Y. FERNÁNDEZ UGALDE

ANEXO: EL INDICADO

C.C.P.: ACI, CESAR E. CAMPA CAMPOS - DIRECTOR GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO "A" - PRESENTE

RCC / CSAP

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 el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deroga el artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y reforma el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, en materia de publicidad gubernamental, recibida del diputado Clemente Castañeda Hoeflich, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 18 de mayo de 2016

El suscrito, Clemente Castañeda Hoeflich, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano 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 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deroga el artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y reforma el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, en materia de publicidad gubernamental, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

I. La publicidad oficial es la que compran los gobiernos a los medios de comunicación para anunciar sus decisiones y acciones. La contratación de este tipo de espacios debe tener como fin informar de manera útil a la ciudadanía sobre programas o tramites de utilidad, así como comunicar de manera fidedigna las acciones realizadas por los gobiernos que tienen algún beneficio para la población.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016 se asignaron 3 mil 537 millones 657 mil 936 pesos para Servicios de Comunicación Social y Publicidad. Para 2015 se asignaron de recursos para este mismo concepto 4 mil 34 millones 77 mil 737 y para 2014 fue de 4 mil 11 millones 754 mil 512.1

En 2013 se destinó un monto de 4 mil 785 millones de pesos de publicidad oficial, y al termino del ejercicio contable para este mismo año se tuvo un gasto de 7 mil 119 millones; es decir, un sobreejercicio de 67.9 por ciento. En 2014, el monto sobre ejercido por concepto de comunicación fue de 6 mil 623 millones 451 mil 382 de pesos, es decir, 65 por ciento más de lo asignado.² Estos datos muestran una deficiente disciplina presupuestal y una cuestionable orientación del gasto público, en un contexto de vulnerabilidad financiera por la que atraviesa el Estado mexicano.

El incremento de los gastos por publicidad gubernamental se ha incrementado de manera sostenida desde 2000. Durante el sexenio 2001-2006 el incremento del gasto en publicidad fue de 27 por ciento, mientras que durante 2006-2012 tuvo un

aumento de 65 por ciento. De acuerdo con estimaciones, de continuar esa tendencia, para 2018 se gastarían aproximadamente 11 mil 676 millones de pesos, tan sólo en publicidad del gobierno federal.³

A nivel estatal también se reporta un exceso en el gasto publicitario, como lo es el caso de Chiapas cuyo gobernador en su primer informe de labores gastó más de 10 millones de dólares en publicidad durante 2013; esto, además de ser un exceso, resulta contradictorio, ya que la publicidad no sólo se enfocó en su estado sino también en el Distrito Federal, el estado de México, Puebla, Tlaxcala y otros lugares del país, dejando evidencia de una promoción personalizada de dicho servidor público. En 2012 el gobernador de Puebla gastó entre 42 millones y 56 millones de pesos en menos de un mes para anunciar su primer informe anual de gobierno.⁴

La utilización de la publicidad oficial a manera de propaganda está prohibida constitucionalmente; sin embargo, continúa manifestándose y carece de regulaciones específicas.

II. La asignación de contratos para este tipo de servicios denota una preferencia hacia ciertos medios de comunicación, además de que los convenios publicitarios se llevan a cabo sin justificación esclarecida, la distribución de los recursos recurrentemente se realiza con base a criterios políticos e intereses particulares.

La publicidad oficial se concentra en determinados proveedores. Por ejemplo, para 2014 sólo 10 de los mil 433 consignatarios que se adjudicaron algún contrato publicitario reunieron más de 41 por ciento de los recursos totales destinados para ese mismo año.

III. La falta de claridad en la asignación de los recursos en más de la mitad de los Estados de la república prevalece, la opacidad que existe en la contratación publicitaria se está convirtiendo en un canal para la malversación de recursos, existe información incongruente, reservada y en muchos casos inexistente en materia de publicidad oficial, aunado a ello los datos proporcionados no poseen confiabilidad, pues no existe un sistema para la verificación de su autenticidad en tiempo y forma, aunado a ello la mayoría de los medios de comunicación entorpecen los mecanismos de transparencia, pues estos mantienen reservada la información acerca de las audiencias o circulaciones. En 2012, un estudio elaborado por la organización Fundar muestra que en más de 53 por ciento del gasto en publicidad oficial en 26 entidades federativas se desconoce su destino.

En este contexto, resulta fundamental generar mecanismos de control al gasto en materia de publicidad, así como establecer directrices sólidas de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas. Mediante la presente iniciativa se buscan tres objetivos fundamentales:

1. Lograr un drástico recorte al gasto en publicidad gubernamental, buscando con ello fortalecer las finanzas públicas, generar disciplina presupuestal y reorientar

esos recursos que hoy se destinan a publicidad hacia rubros que le sirvan a los mexicanos.

2. Eliminar la publicidad personalizada que hoy realizan algunos titulares de los poderes Ejecutivos con recursos públicos. Para ello, se propone derogar las disposiciones correspondientes a la publicidad personalizada durante los periodos de informes de gobierno.

3. Diseñar un andamiaje de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos destinados a publicidad gubernamental, mediante la creación de un Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Gubernamental, dirigido por ciudadanos con trayectoria reconocida y enfocado a fijar los lineamientos para el contenido de la publicidad gubernamental, las erogaciones en la materia, entre otras atribuciones.

Derivado de lo anterior someto a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deroga el artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y reforma el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, en materia de publicidad gubernamental

Primero. Se reforma el octavo párrafo, y se adicionan los párrafos noveno, décimo y undécimo, recorriéndose y modificándose el párrafo que ocupaba la posición novena, al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 134. [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Queda prohibida la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, exceptuando aquella en materia de salud, protección

civil y turismo, la cual deberá ser de carácter informativo, o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Para garantizar el cumplimiento de estas disposiciones se crea el Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Gubernamental, el cual es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto la regulación y supervisión de los contenidos en materia de publicidad gubernamental, así como de las erogaciones derivadas de los servicios de publicidad y comunicación social.

El Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Gubernamental será independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño e imparcial en sus actuaciones, y tendrá las siguientes atribuciones:

I. Emitir los lineamientos generales para todos los niveles de gobierno en materia de gasto, contenido y características de la publicidad gubernamental;

II. Vigilar el destino de los recursos asignados para Servicios de Comunicación Social y Publicidad;

III. Garantizar la máxima transparencia de la información sobre las erogaciones generadas por servicios de comunicación social y publicidad bajo los principios establecidos en la ley en la materia;

IV. Promover las sanciones correspondientes a los servidores públicos que hagan mal uso de la publicidad gubernamental o de los recursos públicos destinados a ella;

V. Administrar el Padrón Nacional de Medios de Comunicación;

VI. Emitir los lineamientos generales para la asignación de contratos por servicios de comunicación social y publicidad;

VII. Dirigir a las instituciones públicas recomendaciones sobre los topes máximos de gasto en publicidad;

VIII. Recibir y atender las quejas y denuncias ciudadanas que se presenten por el mal uso de la publicidad gubernamental; y

IX. Las demás que determine la ley.

El Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Gubernamental estará integrado por 5 consejeros ciudadanos designados por la Cámara de Diputados a partir de una convocatoria pública. Dichos consejeros deberán tener experiencia en el ámbito de la comunicación, ya sea en el académico, social o privado. El

nombramiento de los consejeros deberá seguir un proceso de evaluación de conocimientos y audiencias públicas, conforme a la legislación en la materia.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los párrafos séptimo y octavo del presente artículo , incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Segundo. Se deroga el numeral 5 del artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 242.

1. a 4. [...]

5. Se deroga.

Tercero. Se reforma el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 28. La publicidad y propaganda relativa a los programas sociales deberá apegarse a los lineamientos que establezca el Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Gubernamental.

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 tendrá un plazo de 90 días contados a partir de la publicación del presente decreto, para emitir la Ley General de Publicidad Gubernamental.

Tercero. La Cámara de Diputados contará con un plazo de 90 días, a partir de la publicación del presente decreto, para emitir la convocatoria correspondiente a la selección de los Consejeros Ciudadanos del Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Gubernamental.

Notas

1 Presupuesto de Egresos de la Federación, 2014, 2015 y 2016. Confróntese Transparencia Presupuestaria el Observatorio del Gasto, recuperado de

http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos

2 Ídem.

3 “El gasto en Publicidad Oficial del Gobierno Federal en 2014, Análisis de las cifras preliminares del Sistema de Comunicación Social”, junio de 2015, Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Recuperado de <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/PublicidadOficialGobiernoFederal2014.pdf>

4 “Comprando complacencia: Publicidad Oficial y censura Indirecta en México”, marzo de 2014, Asociación Mundial de Periódicos y Editores de Noticias, recuperado de

<http://es.scribd.com/doc/215095601/Comprando-complacencia-Publicidad-oficial-y-censura-indirecta-en-Mexico>

Sede de la Comisión Permanente, a 18 de mayo de 2016.

Diputado Clemente Castañeda Hoeflich (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 18 de 2016)

Que reforma el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Omar Ortega Álvarez, en nombre del diputado Victoriano Wences Real, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 18 de mayo de 2016

El suscrito, Victoriano Wences Real, diputado federal de la LXIII Legislatura integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 y la fracción III del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el artículo 122, numeral 2, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

Exposición de Motivos

En nuestro país existen 46.2 millones de personas que viven en pobreza, de las cuales 9.5 millones en pobreza extrema, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, existiendo municipios de muy alta y alta marginación que tienen servidores públicos municipales como ediles cuyo remuneración o retribución es sumamente desproporcional a las actividades que desempeñan y a las condiciones sociales de la ciudad, además dicha retribución no está sujeta a comprobación, por lo que resulta de suma importancia moderar esta desigualdad social.

Es innegable que la pobreza en nuestro país es un asunto de suma importancia para los tres órdenes de gobierno, debemos de reconocer que se han implementado una serie de programas sociales que buscan como objetivo el reducir la pobreza, sin embargo no existe una planificación integral que tienda a reducirla, actualmente de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social que en nuestro país existen 46.2 millones de personas que viven en pobreza, de las cuales 9.5 millones en pobreza extrema.

Por otra parte en muchos municipios de muy alta y alta marginación, se contrasta la pobreza de las y los mexicanos que apenas llegan a subsistir con el equivalente a 10 pesos diarios por familia con los sueldos de servidores públicos municipales que son exorbitantes, el cual no está sujeto a comprobación.

Es evidente que los servidores públicos municipales requieren muchas de las veces apoyos para atender las solicitudes de la ciudadanía, pero también es cierto que estos jugosos sueldos que reciben no son utilizados para dicho fin y mucho menos son comprobados.

Es indudable que el sueldo de los servidores públicos no debe de ser exorbitante, debe de ser inherente a las funciones que se realicen, sin embargo en nuestro

país el ostentar un cargo de elección popular es sinónimo de derroche de recursos públicos, los altos sueldos no se justifican con la labor que realizan, existen ayuntamientos que incluso no celebran con normalidad las sesiones de cabildo, los ediles no atienden a la ciudadanía ni mucho menos erogan gastos que tengan como finalidad el atender demandas sociales.

En México no podemos tener millones de personas en pobreza extrema y ediles de municipios de muy alta y alta marginación con sueldos exorbitantes, es tiempo de frenar estas enormes desigualdades sociales, los cargos de elección popular no deben de estar motivados por sus jugosos sueldos deben de estar motivados por el servicio a la sociedad, debe de privilegiarse la atención de las demandas sociales, en nuestra sociedad no se justifica estas diferencias sociales, no debe de existir ningún privilegio ni social ni económico ni político de los servidores públicos en relación con las y los mexicanos.

Es de tomarse en cuenta también que a muchos servidores públicos municipales se les otorga dieta que debe de ser destinada a las necesidades de la gestión social, sin que realmente exista la obligación de comprobar dichos recursos públicos, lo que indica que los servidores públicos no lo invierten en la sociedad, lo dejan para ellos, pero más aún cuando dicha remuneración o retribución no está sujeta a comprobación puede considerarse como parte de su sueldo, existiendo incluso la inmoralidad de algunos ediles de demandar a los ayuntamientos reclamando estas prestaciones como parte de su retribución o remuneración.

Es importante señalar que de acuerdo a los portales oficiales de algunos Ayuntamientos de la República Mexicana los sueldos que reciben los ediles son los siguientes:

Cargo	(Sueldo mensual)
Presidente de Acapulco:	\$76, 146.95
Síndico de Acapulco:	\$64,954.22
Regidor de Acapulco:	\$58,985.66
Presidente de Monterrey:	\$98,090.67
Síndico de Monterrey:	\$50,335.13
Regidor de Monterrey:	\$42,758.06
Presidente de Puebla:	\$91,198.36
Regidores y síndico de Puebla:	\$68,694.40
Presidente de Metlatonoc:	\$18,500.00
Síndico de Metlatonoc:	\$16,500.00
Regidor de Metlatonoc:	\$14,000.00
Presidente, síndico y regidores de Tlapa de Tlapa de Comonfort:	\$120,000.00
Presidente de Veracruz:	\$45,000.00
Presidente de Querétaro:	\$92,000.00
Regidor de Querétaro:	\$48,000.00

Por las razones anteriormente expuestas, sometemos a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando un segundo párrafo a la fracción I

Artículo Único. Se reforma el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando un segundo a la fracción I, para quedar como sigue:

Artículo 127. (...)

(...)

I. (...)

Los servidores públicos municipales no podrán tener una remuneración o retribución económica mensual superior a seiscientas ni inferior a cien unidades de medida actualizada.

De la II a la VI. (...)

Transitorios

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

Dado en la Sede de la Comisión Permanente, a 12 de mayo de 2016.

Diputado Victoriano Wences Real (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 18 de 2016.)

Que modifica la fracción VII del artículo 65 de la Ley General de Educación, a cargo de la diputada Claudia Sofía Corichi García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 18 de mayo de 2016

La suscrita Claudia Sofía Corichi García, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, 176, 179 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VII del artículo 65 de la Ley General de Educación, al tenor de las siguientes:

Exposición de Motivos

I. En el marco del análisis de las cuentas públicas de la federación, han sido recurrentes las observaciones e incluso sanciones respecto del gasto erogado a profesores comisionados, de los que no existe certeza de su labor, ni de su perfil respecto de las tareas a las que son encargados. En el caso extremo de este tipo de irregularidades se han suscitado casos como el pago de nómina a personal inexistente, o incluso ya fallecido.

Los gastos dispersados por concepto de maestros comisionados, –aunque suprimidos por la Secretaría de Educación Pública en enero de 2016– llegaron a convertirse en una práctica común. En 2011 por ejemplo, con recursos públicos se erogaron 403 millones 562 mil 115 pesos para el pago de 12 mil 467 maestros comisionados durante el primer trimestre, además de que se detectaron 29 mil 590 licencias, se encontraron 124 mil 521 comprobantes de pago con registro federal de causantes o clave única de registro de población incorrectos y 3 mil 576 docentes que tenían plazas en municipios o estados no colindantes. Por ejemplo, hay quien debería dar clases en Nuevo León y Quintana Roo al mismo tiempo.

De acuerdo con el estudio “Censo educativo: radiografía del dispendio presupuestal”, realizado en 2014 por la organización “México Evalúa” se encontraron hasta 10 por ciento de inconsistencias en el pago de nómina a los maestros de México, lo que significa que existen aviadores en la nómina, que se

llevan parte del presupuesto de la educación en México, proveniente del pago de los impuestos de los mexicanos. El estudio destaca, además, que se desconocen las funciones y la ubicación de más de 591 mil 222 maestros que, sin embargo, están en la nómina del magisterio, lo que representa pérdidas anuales por 51 mil 487 millones de pesos.

II. De esta forma las irregularidades han representado graves daños al erario público, sobre todo en el marco de la dispersión de recursos a las entidades mediante el gasto federalizado. En el caso particular, destaca el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (conocido como FAEB) que creado desde 1998, como parte del Ramo 33 coordino la distribución de estos recursos.

En el margen de sus erogaciones, por ejemplo, datan las siguientes recuperaciones determinadas por la Auditoría Superior de la Federación para las observaciones de las siguientes Cuentas Públicas:

Año	Número de comisionados	Recuperaciones determinadas*
2011	13 mil 94	1 millón 603 mil 666.05 pesos
2012	6 mil 362	1 millón 454 mil 432.60 pesos
2013	6 mil 151	1 millón 310 mil 606.60 pesos
2014	4 mil 411	873 mil 603.50 pesos

Fuente: Elaboración propia con información de las Cuentas Públicas 2011-2014, proporcionada por la ASF. *Pesos mexicanos.

A partir de esta relación se hace evidente que aunque el número de maestros comisionados ha ido disminuyendo progresivamente, el daño al erario en millones de pesos, no lo ha hecho, pues la reducción casi de dos tercios de los maestros comisionados a significado a penas una reducción menor a la mitad de los gastos por este concepto en el marco del FAEB, que tuvo como último año de ejercicio 2014.

Se tratan de erogaciones de miles de millones de pesos, que no contribuyen al mejoramiento de la educación en México, y que se diluyen entre la corrupción que caracteriza a algunos sindicatos.

III. Según el índice del Foro Económico Mundial de 2015, la falta de calidad en la educación dificulta el desarrollo de una fuerza de trabajo sana, educada y productiva. Para el caso de México, éste se ubica en el sitio 102 de 124 en calidad de educación primaria, es decir, aquella que reciben los menores de 15 años. Para el grupo de entre 15 y 24 años de edad, la calidad del sistema de educación se ubica en el sitio 107, lo que deriva en que el país se ubique en el sitio 63 en las oportunidades para ese sector poblacional.

IV. Un análisis del gasto erogado en Educación para México, indica que el gobierno mexicano gasta 5.19 por ciento del producto interno bruto (PIB) en este rubro. La incongruencia en este gasto está reflejado en la calidad de la educación en México, pues Chile y Uruguay por ejemplo, gastan en promedio un 4.5 por ciento de su PIB en educación, y son mejor evaluados al respecto.

V. Considero muy importante dar un puntual seguimiento a la labor de los profesores en el margen de lo establecido por la reforma educativa. Para ello es necesaria no sólo la transparencia, y la rendición de cuentas, sino también la efectiva participación de los padres de familia en la vigilancia de la política pública de educación, lo que cruza estrictamente con supervisar que los recursos destinados al pago de maestros devengan en servicios concretos y al personal presente, no en gastos a comisionados.

El otorgar el pleno derecho a los padres de familia de conocer y verificar la plantilla oficial del personal docente y empleados adscritos en la escuela en la que estén inscritos sus hijos o pupilos, es una primera vía para promover su participación, y vigilancia en la calidad de la educación que reciben sus hijos e hijas, así mismo posibilitará que los padres de familia verifiquen que dicho personal realice las funciones y labores para las que fue contratado.

Por lo expuesto, es que someto a consideración del pleno de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Por el que se modifica la fracción VII, del artículo 65, de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Capítulo

VII

De la participación social en la educación

Sección 1. De los padres de familia

Artículo 65. Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

I. ...

...

...

...

...

...

VII. Conocer la relación oficial del personal docente y empleados adscritos en la escuela en la que estén inscritos sus hijos o pupilos al inicio de cada ciclo escolar, que será proporcionada obligatoriamente por la autoridad escolar;

...

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 18 de mayo de 2016.

Diputada Claudia Sofía Corichi García (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos. Mayo 18 de 2016.)

Que reforma la fracción V del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de trabajo y previsión social, recibida de las diputadas Claudia Sofía Corichi García y Verónica Delgadillo García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 18 de mayo de 2016

Las suscritas, Claudia Sofía Corichi García y Verónica Delgadillo García, diputadas federales integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en esta 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, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno de esta asamblea la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la Fracción V, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Primero. La presente iniciativa tiene por objeto mejorar las condiciones de igualdad laboral entre mujeres y hombres, con la finalidad de llegar a incidir en la arraigada percepción de los roles de género, particularmente en aquellos que se desarrollan en torno al cuidado del hogar y de los hijos.

De igual forma un tercer factor al que se pretende alcanzar, es incidir en una de las grandes barreras que definen la propia contratación de mujeres y el crecimiento laboral que pueden llegar a tener dentro del ámbito profesional, siendo únicamente su calidad de mujer la causa que define ambas circunstancias.

El escenario laboral al que las mujeres deben de enfrentarse se encuentra marcado por una evidente desigualdad, ya que las oportunidades reales de trabajo para una mujer se ven por debajo de las que pueden llegar a tener los hombres, incluidas las fuentes de trabajo, calidad de empleo, y en la retribución económica así como de prestaciones. Todo lo anterior a pesar de que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4o., primer párrafo, se encuentra claramente establecido que: “El varón y la mujer son iguales ante la ley.”

Incluso donde la igualdad de género se encuentra plenamente respaldada por un gran marco jurídico especializado internacional, como es el caso de los tratados internacionales de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, la Declaración de Beijing, la Declaración de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras, así como aquellos convenios y recomendaciones con

el propósito de garantizar la igualdad de oportunidades entre trabajadoras y trabajadores.

Si en verdad se anhela con una sociedad donde exista una igualdad entre hombres y mujeres, debe ser fundamental identificar, atender y corregir y aquellas políticas que se han instalado en el colectivo social a causa de estereotipos “naturales” y roles de género.

Por lo que es necesario ir construyendo un mejor escenario para las mujeres, el cual debemos reconocer ha sido un proceso de grandes logros, aunque también lamentablemente se ha caracterizado por un desarrollo no tan acelerado como la igualdad de género lo requiere, ya que las condiciones de igualdad entre mujeres y hombre todavía se encuentran marcadas por una brecha socioeconómica.

Actualmente pueden ser distinguidos “cuatro principales brechas o condicionamientos socioeconómicos que requieren alcanzar igualdad sustantiva de género: I) los ingresos y las pensiones; II) el empleo y la ocupación; III) los estándares de seguridad social, y IV) toda otra forma de discriminación socioeconómica en diferentes niveles: individual (en la esfera de lo privado), así como, municipal, estatal y nacional en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (en la esfera de lo público)”¹

Por otro lado la nueva conformación y concepción de la familia hace inminente una mayor participación de los hombres en las labores del hogar y del cuidado de los hijos, por lo que será esencial “involucrar a los hombres en la fórmula de colectivización de las labores del hogar y del cuidado de los dependientes- siendo ellos quienes- se verán directamente beneficiados con políticas fuertes de flexibilización de horarios, licencias de paternidad, guarderías y valorización del trabajo doméstico”²

Segundo. La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la OIT a mediados del año 2000, tuvo como objeto velar por las condiciones de vida e igualdad de las mujeres, en particular de aquellas que se encuentren como parte de la fuerza laboral de los Estados Miembro.

En dicha conferencia fue revisado y reafirmado el convenio sobre la protección a la maternidad (C183), instrumento que además de establecer los principios y derechos sobre protección de la salud, prestaciones, de protección del empleo y no discriminación, también menciona respecto a la licencia de maternidad, ya que en su artículo 4 primer párrafo señala que el tiempo que debe ser otorgado no debe ser menor al de 14 semanas.³

Realizando una simple comparación, respecto al tiempo que se encuentra constitucionalmente establecido como licencia de maternidad en nuestro país, podemos concluir que existe una diferencia de dos semanas menos a la recomendación hecha por la Organización Internacional del Trabajo, ya que el

artículo 123 fracción V del apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que las mujeres “gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo”.⁴

Tercero. Precisamente una de las razones que han permitido que las mujeres se encuentren en una situación de vulnerabilidad laboral, y que puede ser corroborado con la falta de oportunidades dignas de trabajo, así como los salarios que se encuentran rezagados en comparación con lo que perciben los hombres, es la constante aplicación de roles y estereotipos que tradicionalmente se le han asignado a la mujer y a los hombres, específicamente aquellos relacionados con el cuidado y atención del hogar y de los hijos.

“En México se incumple la garantía relativa a que a trabajos iguales, corresponden salarios iguales. El caso más notorio es el relativo a los directivos de todos los sectores, entre quienes el promedio salarial por hora trabajada alcanza los 95.2 pesos, frente a 81.2 pesos para las mujeres.”⁵

La vulnerabilidad anteriormente mencionada se convierte en algo impensable cuando actualmente las mujeres que se encuentran dentro de la población económicamente activa representan una mayor escolaridad que la que tienen los hombres (10 grados frente a 9,4 grados de escolaridad) ⁶ pero esta condición de ventaja no se mantiene cuando son jefas de hogar ya que sus grados de estudio disminuyen considerablemente.

Aunado a lo anterior habría que considerar que una tercera parte de los hogares en México tienen como jefe de hogar a una mujer. Inegi revela que hemos llegado a 32.27 millones de hogares de los cuales, 8.53 millones tienen como jefa a una mujer, y de estos 1.31 millones labora en la informalidad,⁷ situación que coloca a las mujeres en una evidente vulnerabilidad.

Cuarto. El departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad y el de Servicio de Género, Igualdad y Diversidad de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), llevó a cabo la investigación denominada “La maternidad y la paternidad en el trabajo: La Legislación y la práctica en el mundo, 2014”, donde de 185 países y territorios que fueron estudiados respecto a la licencia de maternidad, se encontró que: “el 53 por ciento (98 países) cumple con la norma de la OIT de la licencia de 14 semanas como mínimo; 42 países cumplen o superan la licencia propuesta de 18 semanas; 60 países conceden una licencia de entre 12 y 13 semanas, inferior a la duración prevista en el Convenio núm. 183 pero en consonancia con los Convenios anteriores; solo el 15 por ciento (27 países) concede menos de 12 semanas”.⁸

Respecto a la licencia de paternidad y licencia parental se desprenden los siguientes elementos fundamentales:

“Las disposiciones relativas a la licencia de paternidad son cada vez más habituales y reflejan la evolución de la visión de la paternidad. El derecho obligatorio a la licencia de paternidad rige en 78 de los 167 países sobre los que se disponía de información. En la mayoría de ellos (70), la licencia es remunerada; ello pone de manifiesto la tendencia a una mayor participación de los padres en torno al nacimiento.

En 66 de los 169 países estudiados, había disposiciones relativas a la licencia parental; sobre todo, en las Economías Desarrolladas, Europa Oriental y Asia Central y muy rara vez en otras regiones.

Lo habitual es que la licencia parental se ofrezca como derecho compartido, y son las mujeres quienes principalmente hacen uso de la misma. El índice de utilización de la licencia por parte de los hombres es bajo, en especial si la licencia no es remunerada.”⁹

Quinto. A manera de ilustrar la situación en que se encuentran las mujeres y que claramente las coloca al frente del cuidado del hogar y de los hijos, se presentan los siguientes datos que resultan relevantes al respecto, la publicación “Los Invisibles 2014. Las niñas y los niños de 0 a 6”, resalta un panorama no muy alentador para las madres en México ya que 8 de cada 1010 casos la mamá es la única responsable del cuidado infantil; esto aunado a que gran parte de las mamás son niñas el 12% de las mujeres entre 15 y 19 ya tienen un hijo; y donde el nivel educativo del 50% de las madres con hijos recién nacidos se coloca por debajo de la secundaria.

Sexto. A pesar de existir un incremento tanto de la presencia de las mujeres en la fuerza laboral así como de los derechos y prestaciones a las que pueden acceder laboralmente, esta tendencia global puede ser únicamente observable de manera clara en países que presentan un gran desarrollo económico, mientras que en los Estados en vías de desarrollo requieren de un nuevo marco y disposiciones jurídicas, donde estos puedan ser eficientemente aplicados, y permitan mejorar las condiciones de igualdad laboral entre mujeres y hombres.

Para llevar a cabo lo anterior, la propia Organización Internacional del Trabajo ha llegado a recomendar la necesidad de diseñar y aplicar instrumentos que protejan la maternidad, a través de una “conciliación” entre el trabajo y la familia, donde los Estados miembro deben de “adoptar y aplicar leyes y políticas incluyentes, para lograr la protección efectiva, [...] prevenir y eliminar la discriminación contra las mujeres y los hombres con responsabilidades familiares, [...] diseñar políticas de protección de la maternidad y de conciliación de la vida laboral y familiar, para lograr la igualdad de género sustantiva” así como “abordar la maternidad, la paternidad y el cuidado como responsabilidades colectivas”¹¹

De forma particular el reporte anteriormente citado propone promover una distribución equitativa de las responsabilidades familiares a lo interno de los hogares, entre mujeres y hombres, así como dos elementos claves: hacer de la

maternidad y la paternidad elementos fundamentales en los programas de protección social y, crear una cultura favorable en el lugar de trabajo. Este último se refiere a que la calidad de maternidad y paternidad que adopten las mujeres o los hombres, sea considerada por la sociedad de forma natural, permitiendo mejorar la relación y condición laboral de las personas con la propia familia.

De forma similar el informe “Progreso de las Mujeres en el Mundo 2015-2016: Transformar las Economías para Realizar los Derechos” por parte de ONU Mujeres, propone en uno de sus ejes centrales el reconocer, reducir y redistribuir el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, colocando sobre este eje la propuesta de alcanzar una igualdad sustantiva para las mujeres por medio de un sistema integral de licencias remuneradas de maternidad, paternidad y parentales, siendo fundamental que los padres asuman el papel que les corresponde en las tareas del hogar y del cuidado de los hijos, actividades que principalmente no son remuneradas.¹²

Séptimo. Es fundamental hacer énfasis en que la licencia de paternidad no debe ser concebida como un simple periodo de descanso vacacional, o de una etapa parental enfocada a crear un vínculo más cercano entre padre e hijo,¹³ sino que el objetivo principal de este tipo de licencias y que se ha tratado de dar a conocer en la presente iniciativa es, redistribuir las actividades no remuneradas que se realizan tanto en el cuidado de los hijos como en las del hogar, así como eliminar grandes barreras laborales a las que deben enfrentarse las mujeres.

“El hecho de consagrar en la legislación nacional un derecho legal a la licencia de paternidad sería un indicador del valor que la sociedad atribuye al trabajo de cuidado de las mujeres y de los hombres, y propiciaría la igualdad de género.”¹⁴

Por todo lo anteriormente expuesto se somete a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción V, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Por el que se reforma la fracción V, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

...

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y ocho semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que

hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;

Los hombres gozarán de un descanso obligatorio otorgado por los patrones por el nacimiento de sus hijos de al menos cinco días anteriores, y veinte días posteriores al parto.

Las modalidades de la licencia de maternidad y paternidad estarán establecidas en la Ley Federal del Trabajo.

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 ¿Igualdad sustantiva de género en México? Parte I, Animal Político, Carmina Borja, diciembre 25, 2014, www.animalpolitico.com

2 El matrimonio igualitario y la(s) agenda(s) feminista(s), DSYR CIDE Inter(sex)iones, Luz Helena Orozco, julio 7 de 2015, www.animalpolitico.com

3 C183- Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) Convenio relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado) 1952 (Entrada en vigor: 07 febrero 2002) www.ilo.org

4 Es de mencionar que en acuerdos y convenios anteriores de la OIT se encontraba contemplado el número de 12 semanas como tiempo mínimo para la licencia de maternidad, pero el desarrollo por mejorar las condiciones de igualdad así como laborales de las mujeres, se ha dado una serie de recomendaciones donde señalan el incremento a 14 semanas incluso a una ampliación mínima de 18 semanas véase la R191- Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191).

5 La inequidad y el mundo laboral, México Social, 1º enero 2016, www.mexicosocial.org

6 Ibídem. Con datos de la ENOE, I Trimestre 2015, indicadores por género www.inegi.gob.mx

7 La inequidad y el mundo laboral, México Social, 1º enero 2016, www.mexicosocial.org

8 La maternidad y la paternidad en el trabajo: La Legislación y la práctica en el mundo, Organización Internacional del Trabajo OIT, 2014, Servicio de Género, Igualdad y Diversidad, Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad www.ilo.org

9 Ibídem.

10 Los Invisibles 2014. Las niñas y los niños de 0 a 6, Mexicanos Primero.

11 La maternidad y la paternidad en el trabajo: La Legislación y la práctica en el mundo, Organización Internacional del Trabajo OIT, 2014, Servicio de Género, Igualdad y Diversidad, Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad www.ilo.org

12 El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2015-2016: Transformar las Economías para Realizar los Derechos, 2015 ONU Mujeres, www.progress.unwomen.org

13 Sobre este tema la constitucionalista y especialista en temas de derechos fundamentales y equidad de género, Geraldina González de la Vega, hace un gran reflexión al respecto en uno de sus artículos publicados respecto a licencias de paternidad donde se comparte la opinión respecto que “la licencia no es una vacación para ver al recién nacido, la licencia tiene como objetivo la distribución de tareas en el hogar y del cuidado de los hijos” “#Reforma Laboral: La licencia de paternidad, un tema importante” Animal Político, 28 de septiembre 2012, www.animalpolitico.com

14 La maternidad y la paternidad en el trabajo: La Legislación y la práctica en el mundo, Organización Internacional del Trabajo OIT, 2014, Servicio de Género, Igualdad y Diversidad, Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad www.ilo.org.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de mayo de 2016.

Diputadas: Claudia Sofía Corichi García, Verónica Delgadillo García (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 18 de 2016.)

Que adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida de los diputados Carlos Barragán Amador y Yahleel Abdala Carmona, del Grupo Parlamentario del PRI, y Luis Maldonado Venegas, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 18 de mayo de 2016

Los que suscriben, diputados federales de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 55, 56 y 57 del reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

Hoy en día el consumo de energía eléctrica es una necesidad indispensable proporcionando soporte para un mejor desarrollo desde el punto de vista social, económico, cultural y político. La importancia de esta es la utilidad y beneficios proporcionados a la sociedad en general. Las comunicaciones, el transporte, el abastecimiento de alimentos, y la mayor parte de los servicios de los hogares, oficinas y fábricas dependen de un suministro confiable de energía eléctrica.

A medida que los países se industrializan se consumen cantidades de energía cada vez mayores, siendo que el consumo mundial ha aumentado de manera descontrolada en los últimos años.

Con la aprobación de la reforma constitucional en materia de energía, México dio un paso importante hacia la construcción de un sector energético competitivo. Dentro del Programa

Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía establece las estrategias, objetivos, acciones y metas que permiten alcanzar el uso óptimo de la energía en todos los procesos y actividades para su generación, transmisión, transformación, distribución y abasto.

Consideraciones

Para México es prioritario contar con directrices en materia de eficiencia energética, ya que es un país que depende de los combustibles fósiles para obtener la energía que requiere en sus actividades diarias. Por lo anterior, surge la necesidad de realizar un consumo eficiente y sustentable de la energía propiciado por un conjunto de políticas que promuevan y garanticen un suministro de la energía a largo plazo.

La eficiencia energética es la respuesta más económica y accesible ante esta necesidad, pero su efectividad se logra con la combinación apropiada de políticas y programas gubernamentales a través del desarrollo tecnológico, formación de capacidades, mecanismos de mercado y regulaciones.

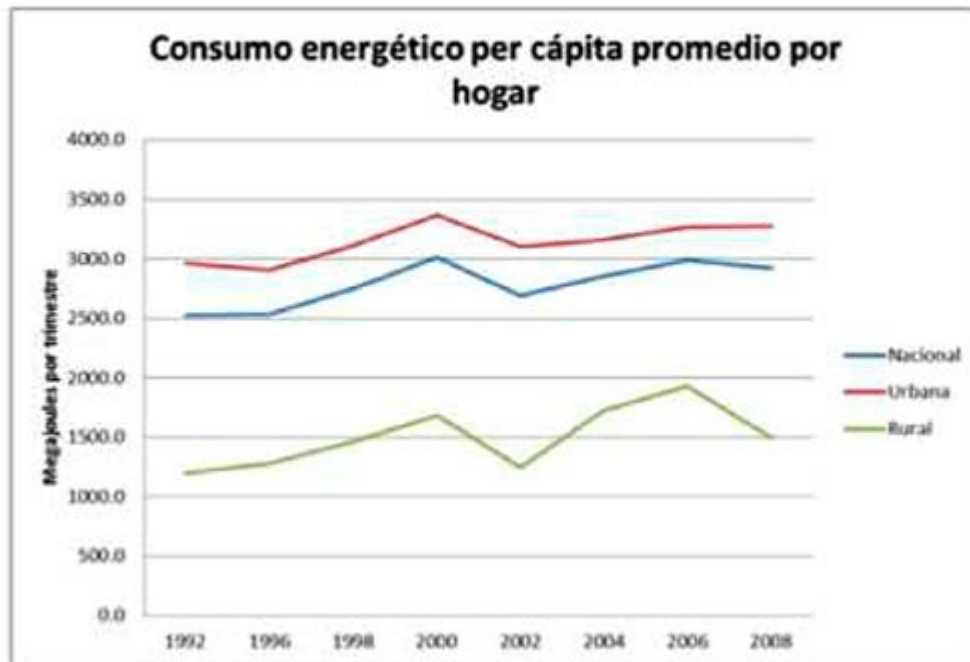
El aprovechamiento sustentable de la energía es uno de los componentes fundamentales para construir un México próspero, ya que contribuye a la preservación y uso racional de recursos energéticos, incrementa la productividad de las empresas del sector público y privado, y al mismo tiempo mejora las condiciones de vida de los mexicanos.

En la discusión sobre la demanda energética existe una preocupación por los efectos que el crecimiento de la población pueden tener sobre ésta en las década futuras, discusión que refleja una inquietud general por los impactos de un alto volumen poblacional sobre los recursos naturales. Sin embargo, la relación entre el crecimiento poblacional y el consumo energético no es evidente. Si bien es cierto que una demanda energética más alta se asocia con mayores tamaños de población, consumos energéticos per cápita más altos se relacionan más estrechamente con tasas de crecimiento económico y/o ingresos más altos; es decir, que su vínculo con el tamaño de la población está fuertemente mediado por los niveles de bienestar.¹ Estudios recientes han señalado la importancia de comprender cómo los hogares y sus transformaciones juegan un papel fundamental para comprender el consumo energético contemporáneo y futuro. Consistentemente se ha encontrado que el área de residencia, la estructura etaria y la composición del hogar influye de manera importante sobre la demanda energética.²

En México no existen encuestas sobre el uso de energías de los hogares, como si existen en otros países del mundo. Los datos sobre consumo residencial que tenemos son agregados a nivel nacional o estatal o no cuentan con la información sociodemográfica de los hogares.

Los datos de la ENIGH muestran que el consumo energético per cápita de los hogares aumentó entre 1992 y 2008 (Figura 1), aunque con importantes fluctuaciones a lo largo del periodo. A nivel nacional, el consumo per cápita de los hogares paso de 2530 en 1992, a 2926 megajoules³ al trimestre en 2008.

Figura 1



El servicio eléctrico no puede considerarse solo como una mercancía, sino como un derecho humano y social, que debe ser garantizado por el estado y al cual deben tener acceso todas las personas. Desde la perspectiva de los derechos humanos, los gastos personales o familiares no deben impedir ni comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas. Es decir, para cubrir gastos de energía eléctrica no debe sacrificarse el disfrute del derecho a la alimentación, salud, educación, etcétera.

En nuestro país se proporciona el servicio de energía eléctrica a 38.4 millones de usuarios, de los cuales el 88.58 por ciento de ellos corresponde al sector doméstico, quienes consumen el 25.91 por ciento del total de la energía eléctrica, y cuya población atendida con servicio eléctrico es de 99 millones, de un total de 118 millones de habitantes en México.

Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estipula que:

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

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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

Cabe mencionar que la electricidad es entre los servicios básicos, el que mayores avances presenta en los últimos 20 años, ya que en 1990, 87.5 por ciento de las viviendas contaban con energía eléctrica y en 2010 esta cifra alcanza 97.8 por ciento. Sin embargo, al igual que en otras variables, la accesibilidad de energía eléctrica en el país es diferencial por tamaño de la localidad de residencia: la proporción de viviendas que dispone del servicio es menor en las localidades con menos de 2500 habitantes, 93.5 por ciento de las viviendas tiene electricidad, este porcentaje crece a medida que se incrementa el número de habitantes, hasta llegar a 99.2 por ciento en las localidades de 100,000 o más.⁴

Por otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales menciona en su:

Artículo 11. Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

En México, en diciembre de 2015, el servicio de energía eléctrica se proporcionaba a 38.4 millones de usuarios, los cuales han tenido una tasa de crecimiento medio anual de más de 5.8 por ciento, durante los últimos diez años.

SECTOR ELÉCTRICO NACIONAL 1./
USUARIOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA 2./
(Millones de Usuarios)

Año	Domésticos	Comercio	Servicios	Industria	Proveedores Medios	Gran Industria	Total
2006	29,455	3,420	174	117	236	0.81	33,403
2007	30,472	3,476	180	119	244	0.82	34,392
2008	31,289	3,544	185	121	257	0.86	35,392
2009	32,150	3,625	190	124	270	0.89	36,400
2010	33,135	3,696	193	127	283	0.92	37,434
2014	34,045	3,768	197	128	296	0.97	38,434

1./ Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro y Área Especial
2./ A partir de 2006 por cde
Cuentas reportadas sin cargar por datos de consumo a través de Internet

Usuarios y Consumo por Sector %

SECTOR	USUARIOS %	CONSUMO %
Doméstico	88.58	25.91
Agrícola	0.33	4.82
Industrial	0.70	58.23
Comercial	9.80	6.71
Servicios	0.51	4.31

El 88.58 por ciento de usuarios corresponde al sector doméstico, quienes consumen el 25.91 por ciento del total de la energía eléctrica.

Siendo la energía eléctrica una base fundamental para el desarrollo del país en beneficio de la ciudadanía, debe incentivarse el suministro equitativo dentro del territorio nacional.

En virtud de lo antes expuesto se somete a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto en materia de Energía Eléctrica

Iniciativa

Único. Se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Toda persona tiene derecho a la energía eléctrica. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso al suministro de energía eléctrica.

Transitorio

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

Notas

1 Hogares y Consumo Energético en México , Landy Sánchez Peña, Revista Digital Universitaria

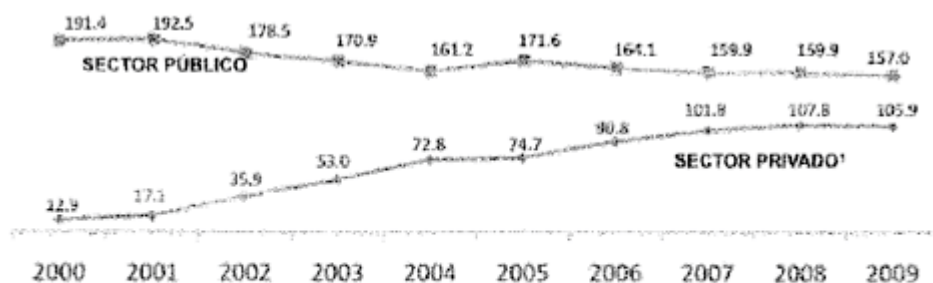
UNAM, 1 de octubre 2012, Volumen 13, número 10, ISSN: 1067-6079.

2 O'Neill y Chen 2002, Pachauri, 2004

3 <http://www.convertworld.com/es/energia/mj.html>

4 INEGI. IX Censo Poblacional y Vivienda, 1990; XII Censo General de Población y Vivienda 2000; Censo de Población y Vivienda 2010.

Dentro del Servicio Público, la generación de electricidad pasó de 191.4 miles de GWh en 2000, a 157 miles de GWh en 2009, la de los permisionarios, en esos mismos años fueron 12.9 miles de GWh a 105.9 GWh, respectivamente.



Fuente: Prospectiva del Sector Eléctrico 2009-2024, SENER

¹Productores Independientes PIES, usos propios, autoabastecimiento, cogeneración, y exportación.
Unidad de medida GWh, Gigawatts hora.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de mayo de 2016.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4542, miércoles 1 de junio de 2016

Diputados: Carlos Barragán Amador (rúbrica), Guadalupe Acosta Naranjo, Luis Maldonado Venegas, Jesús Gerardo Izquierdo Rojas, Yahleel Abdala Carmona (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo18 de 2016.)

Que reforma la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida de los diputados Rafael Yerena Zambrano, José Luis Orozco Sánchez Aldana, Laura Nereida Plascencia Pacheco, Pablo Gamboa Miner, Hugo Daniel Gaeta Esparza, J. Apolinar Casillas Gutiérrez, Julio Saldaña Morán, Víctor Manuel Sánchez Orozco y Alejandro González Murillo, de los Grupos Parlamentarios del PRI, PAN, PRD, Movimiento Ciudadano y PES, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 18 de mayo de 2016

Los suscritos, diputados federales Rafael Yerena Zambrano, José Luis Orozco Sánchez Aldana, Laura Nereida Plascencia Pacheco, Pablo Gamboa Miner, Hugo Daniel Gaeta Esparza, J. Apolinar Casillas Gutiérrez, Julio Saldaña Morán, Víctor Manuel Sánchez Orozco y Alejandro González Murillo de los Grupos Parlamentarios del PRI, PAN, PRD, Movimiento Ciudadano y del PES respectivamente, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 55, 56 y 57 del reglamento para el gobierno interior del congreso general de los estados unidos mexicanos, someten a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

De acuerdo con los postulados de las teorías sobre los derechos humanos, desde la década de los años 70, se comenzaron a forjar los derechos de tercera generación, los cuales empezaron a formar parte del derecho positivo. Entre éstos se incluyen el derecho a la paz, el derecho al ambiente sano, el derecho a la asistencia humanitaria, etcétera.

El derecho a la paz, desde el particular punto de vista de los suscritos, consiste en un bien jurídico de contenido vital para la realización del desarrollo de la persona, puesto que implica como lo asevera el insigne filósofo y jurista italiano Norberto Bobbio “La paz es condición porque la realización de otros valores, habitualmente considerados superiores, la requiere como premisa; sin la paz, entre otros factores, ideales como la justicia, la libertad o el bienestar no se pueden cumplir”.¹

La paz, puede ser asociada a la idea de lo opuesto a problemas y disturbios en las relaciones entre los estados, entre varios grupos de una misma sociedad, entre los individuos y aun entre los sentimientos y deseos de un mismo individuo.²

Por ello, hablar de paz, es referirse a una convivencia armónica entre los individuos de una sociedad, en donde usando sus derechos de libertad, y conjugándolos con la realización de valores como el respeto, la conciliación, la legalidad, la tolerancia y la solidaridad se adquiere una conciencia sobre el correcto ejercicio de todos nuestros derechos.

Los ámbitos en donde se aprenden dichos valores sin duda son el familiar, posteriormente en el escolar, el profesional y finalmente en la sociedad es donde se cierra la pinza para demostrar las buenas actitudes.

En la sociedad moderna es necesario fomentar la adopción y respeto de los valores de la paz, para consolidar el orden y la tranquilidad pública. Por lo anterior, el Estado como la organización más importante de una sociedad, tiene como tarea primordial, la inculcación de diversos valores por medio de sus políticas educativas para la formación de los individuos, desde la temprana edad, es decir, las niñas y los niños.

Debe reconocerse que actualmente, la violencia se manifiesta desgraciadamente como una forma de cultura y que el Estado no debe aceptar que se siga permitiendo y fomentando. Por el contrario, se deben emprender acciones preventivas que vayan directamente a la transformación de la idiosincrasia de las personas.

Es por lo anterior que vemos a la Educación como una herramienta efectiva para que los valores de la paz permeen en el albedrío de las personas. También creemos que las bondades de las leyes ayudan a trazar objetivos y metas para transformar la conciencia colectiva.

En este sentido, la cultura de paz está relacionada con un proceso educativo en el cual la psicología y la sociología educativa juegan un papel importante y que por ello surge la necesidad de contar con un marco jurídico que contribuya a que la función educativa de las instituciones encargadas de la enseñanza en todos los niveles, impartan con especial dedicación los valores de la paz.

La cultura de paz encierra la idea del ejercicio pleno de los derechos y sus garantías apegado al respeto de los derechos de terceras personas para adoptar comportamientos entendidos como correctos y responsables, por esto se debe de pensar y buscar que se legisle en este tema, motivado especialmente por el clima de violencia no solo vinculada con el crimen, sino también por la que se suscita en diversos campos de la vida social de nuestro país.

Por ello, un individuo racionalmente y conscientemente puede ejercer sus derechos y llevar a cabo sus actividades cotidianas, contribuyendo a la paz de su entorno, y a la consolidación de una sociedad con orden, respeto y tranquilidad, entendiendo todo lo anterior como un límite por medio del cual se restringe la facultad de los individuos sobre la realización de ciertos actos, no por medio del temor a una sanción, sino como imperativos internos de rechazar la violencia.

La intención de la propuesta de una ley de general cultura de paz es hacer de la paz una forma de vida que busque la integración de la sociedad sobre una base común, el rescate y fortalecimiento de los valores, que nos hagan hombres y mujeres, libres y responsables consigo mismos y con el entorno en que vivimos, que nos garantice un marco ideal de convivencia a través de la regulación de

ciertas conductas que atentan contra la tranquilidad y la seguridad de las personas.

Una cultura de paz que fomente el respeto de los demás tendrá como efecto la reducción de los índices delictivos, de los conflictos escolares, laborales y familiares, así como violencia social en la que hoy estamos inmersos.

La intención de la ley es contener el desorden social por medio del aprendizaje de valores, principios y hábitos de respeto y corresponsabilidad de los miembros de una comunidad, en los que se promueva el rechazo a la violencia en cualquier forma de sus manifestaciones, la armonización de los intereses individuales con los colectivos, y que el bienestar individual no es independiente del bienestar de los demás, sino que se encuentran estrechamente relacionados.

Sostenemos la necesidad de que el país cuente con un ordenamiento jurídico en materia de cultura de paz, y que el espíritu que guarda este proyecto de ley, es de establecer una base normativa de carácter general que fomente e inculque valores formativos a favor de la paz, de ahí la importancia de que se garantice la cultura de paz como parte de los procesos educativos a través de un ley general de la materia.

Indudablemente, en nuestro país existe una ausencia de cultura de paz, las condiciones que imperan son poco favorables y las acciones al respecto, hasta cierto punto, quedan cortas, por eso es necesario cultivar en cada individuo un conjunto de valores, principios y hábitos de una cultura de rechazo a la violencia para la convivencia, la igualdad y el sano deber de ciudadano.

El país necesita un conocimiento amplio sobre la importancia de la cultura de paz donde se dé la consolidación de un sistema que efectivamente brinde las libertades para el desarrollo de las personas, en donde se establezca el campo de acción de las autoridades y todos los sectores sociales para fomentar, promover y desarrollen la cultura de paz.

Por todo lo anterior se propone el siguiente

Decreto

Único. Se reforma : la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XXIX-I. ...

XXIX-J. Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, estableciendo la concurrencia

entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios; así como de la participación de los sectores social y privado, y en materia de cultura de paz .

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo federal contará con ciento ochenta días, contados a partir de la entrada en vigor de este decreto, para presentar un proyecto de ley que atienda de manera general la cultura de paz.

Notas

1 Bobbio, Norberto, El problema de la guerra y las vías de la paz. Barcelona, Gedisa, 1992, página 174.

2 Lopatka, Adam, “El derecho a vivir en paz como un derecho humano”, tomado de La protección internacional de los derechos del hombre, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie H, Estudios de derecho Internacional público, número 7, México, 1983, página 133.

n internacional de los derechos del hombre, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie H, Estudios de derecho Internacional público, número 7, México, 1983, página 133.

Dado en Palacio Legislativo, Ciudad de México a 18 de mayo de 2016.

Diputados: Rafael Yerena Zambrano, Pablo Gamboa Miner, José Hugo Cabrera Ruiz, J. Apolinar Casillas Gutiérrez, Julio Saldaña Morán, Víctor Manuel Sánchez Orozco, Alejandro González Murillo, Gonzalo Guízar Valladares, Laura Nereida Plascencia Pacheco, Hugo Daniel Gaeta Esparza, José Luis Orozco Sánchez Aldana (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 18 de 2016.)

Que reforma los artículos 3 Bis, 47 y 51 de la Ley Federal del Trabajo, recibida del diputado Édgar Romo García, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 18 de mayo de 2016

El suscrito, Édgar Romo García, diputado federal de la LXIII Legislatura al honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo establecido por los artículos 55, 56 y 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía,

iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 3 Bis, 47 y 51 de la Ley Federal del Trabajo, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

I. Introducción

En nuestro país existen grandes retos y oportunidades para robustecer el marco jurídico que protege a los trabajadores. Si bien, la Ley del Federal del trabajo ha ido fortaleciéndose con la intención de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, aún existen temas pendientes por legislar.

Un tema que si bien siempre ha existido, en las últimas décadas ha ido cobrando importante relevancia a nivel internacional y nacional, es el concepto inglés conocido como mobbing , el cual se refiere al acoso laboral que sufren los trabajadores.

Este concepto de manera genérica se refiere a un acoso de tipo psicológico que tiene lugar en el trabajo, de ahí que, en español sea equivalente a acoso laboral, lo cual implica perseguir, apremiar o importunar a alguien, de manera continua (sin darle tregua ni reposo) en un ámbito perteneciente o relativo al trabajo, el cual influye en la reputación y/o dignidad de la persona agredida o sujeto pasivo.

En el ámbito internacional, diversos instrumentos como lo son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el Convenio 111 sobre la Discriminación (empleo y ocupación) de la Organización Internacional del Trabajo, prohíben tal fenómeno social.

Por su parte, en el marco jurídico mexicano, particularmente en la Ley Federal del Trabajo en su artículo 3Bis sólo incluye los conceptos hostigamiento y acoso sexual, pero de acuerdo a la naturaleza con este fenómeno, se considera totalmente distinta a la del mobbing . Mientras que el hostigamiento se centra en la subordinación de la víctima frente al agresor, y el acoso sexual como una violencia que conlleva a un estado de indefensión de índole meramente sexual; el mobbing puede ser horizontal o vertical, ascendiente o descendente.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia de amparo directo número 47/2013, argumentó que el acoso laboral mobbing es o se puede dar por:

- Horizontal: cuando la agresividad o el hostigamiento laboral se realiza entre compañeros del ambiente de trabajo, es decir, pasivo activo ocupan un nivel similar en la jerarquía ocupacional.

- Vertical descendente: cuando la agresividad o el hostigamiento laboral se realiza entre quienes ocupan puestos de jerarquía o superioridad respecto a la víctima.
- Vertical ascendente: cuando el hostigamiento laboral se realiza entre quienes ocupan puestos subalternos respecto al jefe victimizado.

Y para definir al mobbing era importante considerar lo siguiente:

- El acoso laboral tiene como objetivo intimidar u opacar o aplanar o amedrentar o consumir emocional o intelectualmente a la víctima, con miras de excluirla de la organización o satisfacer la necesidad de agredir o controlar o destruir, que suele presentar el hostigador;

Debemos subrayar que sobre este fenómeno, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un Acuerdo General de Administración III/2012, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 06 de Septiembre de 2012 mediante el cual se fijan las bases para investigar y sancionar el acoso laboral y acoso sexual en su respectiva jurisdicción, definiendo al primero como:

- Los actos o comportamientos, en un evento o una serie de ellos, en que el entorno del trabajo o con motivo de éste, con independencia de la relación jerárquica de las personas involucradas, que atenten contra la autoestima, salud, integridad, libertad o seguridad de las personas; entre otros: la provocación, presión, intimidación exclusión, aislamiento, ridiculización, o ataques verbales o físicos, que pueden realizarse de forma evidente, sutil o discreta, y que ocasionan humillación, frustración, ofensa, miedo, incomodidad o estrés en la persona a la que se dirigen o en quienes lo presencian, con el resultado de que interfieren en el rendimiento laboral o generan un ambiente negativo en el trabajo.

Sin duda, la importancia de este tema en México no es menor. En una encuesta realizada en el año 2012 por parte de la OCC Mundial a más de 2,000 profesionistas en nuestro País arrojó datos significantes: el 51% de los profesionistas manifestaron haber sufrido mobbing u hostigamiento en sus trabajos.

Asimismo, señala que 9 de cada 10 profesionistas encuestados, manifestaron que es necesaria una legislación que se encargue de castigar esta conducta.

Quienes sufren de éste acoso laboral, además de verse afectados en el ámbito laboral, manifiestan secuelas que afectan las esferas más allá de esta, influyendo en la vida privada de los individuos.

De esta forma, el mobbing no sólo afecta al individuo sino también a su círculo cercano, que es la familia de la víctima. Los cuales derivado de las consecuencias derivadas de este tipo de acoso laboral, pueden sufrir reacciones o agresiones que van desde lo físico hasta lo psicológico.

Entre las principales consecuencias psicológicas y físicas que pueden generar se encuentran las siguientes:

- Depresión;
- Ansiedad;
- Trastornos de sueño;
- Trastorno gastrointestinales;
- Agresividad;
- Aislamiento;

En este sentido, resulta determinante que la Legislación Laboral de nuestro País en primera instancia incluya al marco jurídico como una conducta que necesita ser castigada, y en segunda instancia, que brinde toda la protección a las víctimas que sufren esta situación.

II. Problemática

Ante el evidente fenómeno del acoso laboral, así como la falta de regulación jurídica, es por lo que se considera pertinente el que se fortalezcan los derechos humanos de las personas en materia de trabajo, no discriminación en aras de vigorizar la dignidad de toda persona humana.

El Estado mexicano tiene el deber de propiciar acciones que conduzcan a la sana relación laboral, desde todas sus perspectivas, de patrones a subordinados, de subordinados a patrones, de compañeros a compañeros, en fin, tiene el imperativo deber de que existan normas jurídicas que regulen el sano ejercicio del derecho humano del trabajo.

Como lo mencionados en párrafos anteriores, las consecuencias de este fenómeno son múltiples desde una depresión hasta un aislamiento, lo que a su vez provoca situaciones caóticas en su entorno familiar y social.

Lo más importante que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la dignidad de la persona humana, y precisamente este fenómeno ataca de forma directa a la dignidad por tanto es urgente que nosotros los legisladores pongamos atención ante esta situación.

En pocas palabras el acoso laboral obstaculiza el libre desarrollo de la persona, provocando con ello situaciones adversas en sus distintos entornos, lo que evidentemente menoscaba la dignidad humana.

En tanto, se requiere un marco legal que, por una parte sancione a los acosadores (patrones o compañeros de trabajo) y por otra, proteja en forma efectiva los derechos de los agredidos.

Por lo anterior, con la presente Iniciativa se pretende legislar y atender los mencionados tópicos jurídicos, para con ello fortalecer la dignidad humana, con el único objetivo de que las personas se desarrollen en un ambiente sano de trabajo.

III. Propuesta

Como se pudo advertir, el anterior escenario nos indica que es momento de poner orden en el fenómeno social del acoso laboral.

Bajo este contexto, es nuestra propuesta el que se sancione a los sujetos activos y proteja a los sujetos pasivos que intervienen en el acoso laboral, respectivamente, desde la Ley Federal del Trabajo.

Con esta propuesta se pretende que las víctimas de este fenómeno social puedan hacer valer su derecho ante las autoridades laborales, es decir, rescindir su contrato laboral sin responsabilidad para el propio sujeto pasivo.

En ese sentido, no podría existir mejor mecanismo para garantizar el derecho humano de no discriminación, derecho al trabajo y el de dignidad, que el incorporar al marco jurídico mexicano las acciones legales que se presentan, de forma tal, que es de suma importancia analizar y en su caso aprobar esta iniciativa de ley por parte de esta honorable soberanía popular, en aras del beneficio social comunal.

IV. Contenido de la reforma

La reforma que se propone a la Ley Federal del Trabajo es en redacción sencilla, sin embargo, se estima suficiente para atender los derechos de las víctimas y consecuencias de los agresores en materia de acoso laboral desde una perspectiva de índole laboral.

En tal virtud, se propone adicionar el inciso c) del artículo 3 Bis de la Ley Federal del Trabajo, para para incluir el concepto de acoso laboral, asimismo se modifican los artículos 47 fracción VIII y 51 fracción II de la misma Ley Federal del Trabajo, para incorporar como falta de rescisión de la relación del trabajo tanto para el patrón como para el trabajador, el que comentan acoso laboral, en aras de propiciar un ambiente sano de trabajo desde la óptica garantista de los derechos humanos que consagra nuestra Ley Fundamental del País.

Es por todo lo expuesto, que me permito someter a consideración de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforman por modificación los artículos 3 incisos a) y b), 47, fracción VIII, y 51, fracción II, y por modificación del inciso c) al artículo 3, todos de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 3o. Bis. Para efectos de esta Ley se entiende por:

a) Hostigamiento, el ejercicio del poder en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en el ámbito laboral, que se expresa en conductas verbales, físicas o ambas;

b) Acoso sexual, una forma de violencia en la que, si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo del poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos; y

c) Acoso laboral, los actos o comportamientos, en un evento o una serie de ellos, en que el entorno del trabajo o con motivo de éste, con independencia de la relación jerárquica de las personas involucradas, atenten contra la autoestima, salud, integridad, libertad o seguridad de las personas; entre otros: la provocación, presión, intimidación exclusión, aislamiento, ridiculización, o ataques verbales o físicos, que puedan realizarse de forma evidente, sutil o discreta, y que ocasionan humillación, frustración, ofensa, miedo, incomodidad o estrés en la persona a la que se dirigen o en quienes lo presencian, con el resultado de que interfieren en el rendimiento laboral o generan un ambiente negativo en el trabajo.

Artículo 47. Son causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón:

III. al VII. ...

VIII. Cometer el trabajador actos inmorales, de hostigamiento, acoso sexual y/o acoso laboral, contra cualquier persona en el establecimiento o lugar de trabajo;

Artículo 51. Son causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el trabajador:

I...

II. Incurrir el patrón, sus familiares o cualquiera de sus representantes, dentro del servicio, en faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amenazas, injurias, hostigamiento, acoso sexual y/o acoso laboral , malos tratamientos u otros análogos, en contra del trabajador, cónyuge, padres, hijos o hermanos;

III. al X...

Transitorio

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

Diputado Édgar Romo García (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Trabajo y Previsión Social. Mayo 18 de 2016.)

Que reforma el párrafo séptimo y adiciona un párrafo octavo a la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida del diputado Francisco Martínez Neri, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 25 de mayo de 2016

El suscrito, diputado federal Francisco Martínez Neri, integrante de la LXIII Legislatura y del Grupo Parlamentario del PRD, con fundamento en los artículos 71, fracción II y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como del artículo 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Soberanía la presente iniciativa:

Exposición de Motivos

El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción II, párrafo quinto, establece que el auditor superior de cada entidad federativa será elegido por dos terceras partes del congreso local correspondiente. En gran parte de los estados de la República, el gobernador suele tener una gran influencia dentro del congreso local, lo cual influye en la designación del dicho auditor.

El problema, es que en la mayoría de los caso los auditores de las entidades federativas son propuestos y electos de forma que funcionan como una figura más del gabinete del gobierno en curso, lo cual reduce significativamente su autonomía.

Los criterios de elegibilidad para la auditor superior de cada entidad federativa son inferiores a los establecidos para la auditor superior de la Federación; es notorio tienen menores exigencias respecto de su independencia del ámbito partidario, con lo cual no se asegura que se elija a la persona más apta y sin intereses de por medio, para auditar a la entidad federativa y a sus municipios.

Al comparar los requisitos de elegibilidad del Auditor Superior de la Federación con los Auditores de cada entidad federativa se identifica que de acuerdo con el artículo 79 y 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existen criterios que éstos no cumplen.

Así para ser Auditor Superior de la federación se exigen requisitos de nacionalidad; edad, experiencia profesional, además de no haber sido condenado por robo, fraude, abuso de confianza y en contra parte se establece que el titular de la Auditoría no podrá ser removido libremente, sino, por el procedimiento previsto en el Título Cuarto de la Carta Magna.

No obstante, para ser auditor en el ámbito local sólo se pide experiencia de cinco años y está homologado el nombramiento al requisito de una votación de dos terceras partes de los legisladores locales.

De esta forma los requisitos profesionales y las condiciones de remoción hacen vulnerables a los auditores locales, razón por la cual en esta iniciativa se propone la homologación como la mejor alternativa para su profesionalización.

La pertinencia de la reforma propuesta puede corroborarse con la lectura de los siguientes artículos constitucionales.

Artículo 79. ...

IV. ...

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

Para ser titular de la Auditoría Superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

...

Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude,

falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

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

VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

...

Lo anterior contrasta con lo establecido para los auditores del ámbito local:

Artículo 116. ...

I. ...

II. ...

...

...

...

...

...

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

...

...

Por las consideraciones antes expuestas, se proponen las siguientes modificaciones al texto constitucional:

Texto vigente

Artículo 116. ...

I. ...

II. ...

...

...

...

...

...

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

...

...

Propuesta de modificación

Artículo 116. ...

I. ...

II. ...

...

...

...

...

...

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a ocho años, y deberán cumplir los mismos requisitos del nombramiento del Auditor Superior de la Federación, pudiendo ser nombrados nuevamente por una sola ocasión. Podrá ser removido, exclusivamente, por las

causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Por lo expuesto y fundado, someto a la consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de:

Decreto por el que se reforma el párrafo séptimo y se adiciona un párrafo octavo, recorriéndose los párrafos subsecuentes de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo séptimo y se adiciona un párrafo octavo, recorriéndose los párrafos subsecuentes de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 116. ...

I. ...

II. ...

...

...

...

...

...

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá cumplir los mismos requisitos del nombramiento del auditor superior de la Federación, pudiendo ser nombrados nuevamente por una sola ocasión. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

...

...

III. a IX. ...

Artículos transitorios

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

Segundo. Las legislaturas de las entidades federativas deberán armonizar sus leyes de fiscalización y requisitos de elegibilidad en un plazo no mayor a seis meses a partir de la entrada en vigor de la presente reforma constitucional.

Tercero. Si en el plazo señalado en el transitorio segundo, fuera necesario realizar el nombramiento del titular de una entidad de fiscalización estatal, la convocatoria que emita la legislatura de la entidad federativa deberá considerar los requisitos señalados en el presente decreto.

Cámara de Senadores, sede de la Comisión Permanente, a 25 de mayo de 2016.

Diputado Francisco Martínez Neri (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 25 de 2016.)

Que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida de la diputada Lía Limón García y diputados del Grupo Parlamentario del PVEM en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 25 de mayo de 2016

Quienes suscriben, diputada Lía Limón García y diputados federales del Partido Verde Ecologista de México, en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de armonización de la denominación de la Ciudad de México como entidad federativa, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El objeto de esta iniciativa es armonizar diversos preceptos constitucionales que todavía hacen referencia al Distrito Federal, en lugar de a la Ciudad de México , conforme al sentido y alcances del decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, que se publicó el 29 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación.

Conforme al citado decreto se crea la Ciudad de México como una entidad federativa con autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, en los términos que establezca la propia Constitución; destacando que se establece un régimen transitorio para la composición de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, encargada de aprobar y expedir la nueva Constitución Política de la Ciudad de México.

Cabe referir, que la falta de armonización se debe a que la Constitución es un documento en constante cambio, y con diversos procedimientos de modificación, reforma o adición que inician indistintamente tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, de ahí que al culminar el proceso de reforma política para la Ciudad de México, había otros procedimientos de reforma constitucional, verbigracia, tan sólo 2 días antes del Decreto del 29 de enero de 2016, se publicó el 27 de enero, el decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo.

Por tanto, no es una falta de previsión del Legislador, sino que se debe a la independencia de trámite que llevan los diversos procedimientos de reforma constitucional.

Las propuestas de modificaciones se glosan en el cuadro comparativo siguiente:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE ESTA INICIATIVA
Artículo 26. A. ... B. El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores. ... C. ...	Artículo 26. A. ... B. El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores. ... C. ...
Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. a VII. ... VIII. En materia de deuda pública, para: 1o. ... 2o. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe de Gobierno le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe de Gobierno informará igualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública. 3o. Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de	Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. a VII. ... VIII. En materia de deuda pública, para: 1o. ... 2o. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno de la Ciudad de México y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe de Gobierno informará igualmente a la Legislatura de la Ciudad de México, al rendir la cuenta pública. 3o. Establecer en las leyes las bases generales, para que las entidades federativas y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos

pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por la fracción H del artículo 72 de esta Constitución. 4o. ... IX. a XXX. ...	órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por la fracción H del artículo 72 de esta Constitución. 4o. ... IX. a XXX. ...
Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. a XXIX-V. ... XXIX-W. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25; XXX. ...	Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. a XXIX-V. ... XXIX-W. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, las entidades federativas y los Municipios, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25; XXX. ...
Artículo 79.... La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo: I. a III. ... IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el	Artículo 79.... La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo: I. a III. ... IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el

caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares. 	caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, de la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.
Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: I. a II. ... III.... Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y IV.	Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: I. a II. ... III.... Los entes públicos estatales y municipales, así como ~~de la~~Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y IV.

Estimo que las principales razones que justifican este proyecto de iniciativa son la claridad y uniformidad conceptual que debe imperar en un orden coactivo constitucional.

No obstante que el decreto de reforma constitucional, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, que se publicó el 29 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, refiere en su artículo décimo cuarto transitorio una regla referencial o de aclaración, lo cierto es que resulta preferible que las normas expresamente hagan alusión a los conceptos constitucionales correctos y no dejar duda sobre el sentido, alcance y significado de las normas. Para mejor referencia se transcribe a continuación el citado transitorio:

Artículo Décimo Cuarto. A partir de la fecha de entrada en vigor de este decreto, todas las referencias que en esta Constitución y demás ordenamientos jurídicos se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México.

La armonía conceptual otorga seguridad jurídica a las personas , ya que una referencia textual anacrónica puede hacer incurrir en el error o hacer pensar que para ciertos efectos sigue existiendo el Distrito Federal. Asimismo, hace pensar a los destinatarios de las normas que el legislador incurrió en omisión de un deber de cuidado al no armonizar y uniformar todas y cada una de las referencias que se hacían al extinto Distrito Federal. (Aunque, como ya se explicó, la falta de precisión se debe a la existencia de diversos procedimientos de reforma constitucional que estaban en trámite)

Igualmente, la precisión terminológica es necesaria para que haya congruencia y unidad en el sistema jurídico , que son calidades a las que aspira todo orden coactivo de normas.

Incluso hay ocasiones en que existen términos que pudieran ser semejantes en un ordenamiento jurídico pero es dable una interpretación que los distinga y existan criterios encontrados, como ejemplo de lo antedicho, podemos citar el caso de una reforma al Artículo 115 constitucional que sustituyó el concepto “bases normativas ” por el de “leyes en materia municipal ” y tuvo que ser la Suprema Corte la que aclarara el alcance de la modificación, observamos el caso en la Tesis de Jurisprudencia del Pleno 129/2005, correspondiente a la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro, texto y precedente se reproducen enseguida:

Leyes estatales en materia municipal. Objetivo y alcances de las bases generales de la administración pública municipal.

La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de “bases normativas” utilizado en el texto anterior, por el de “leyes en materia municipal”, modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, “las bases generales de la administración pública municipal” sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a

la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último.

Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarias: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez.

El Tribunal Pleno el once de octubre en curso, aprobó, con el número 129/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil cinco.

En virtud de lo que antecede, sometemos a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para armonizar la denominación de la Ciudad de México

Único. Se reforman el penúltimo párrafo del apartado B del Artículo 26; la fracción VIII del Artículo 73; la fracción XXIX-W del Artículo 73; la fracción IV del párrafo quinto del Artículo 79; así como el último párrafo de la fracción III del Artículo 109, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 26.

A. ...

B. ...

...

...

...

...

El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México , así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

...

C. ...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a VII. ...

VIII. En materia de deuda pública, para:

10. ...

20. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno de la Ciudad de México y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe de Gobierno informará igualmente a la Legislatura de la Ciudad de México , al rendir la cuenta pública.

30. Establecer en las leyes las bases generales, para que las entidades federativas y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por la fracción H del artículo 72 de esta Constitución.

40. ...

IX. a XXX-V. ...

XXIX-W. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, las entidades federativas y los Municipios, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;

XXX. ...

Artículo 79. ...

...

...

...

La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. a III. ...

IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, de la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.

...

...

...

...

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

I. a II. ...

III. ...

...

...

...

...

Los entes públicos estatales y municipales, así como de la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y

IV. ...

...

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 Senado de la República, sede de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a los 25 días del mes de mayo de 2016.

Diputada Lía Limón García (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 25 de 2016.)

Que reforma el primer párrafo del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida de la diputada Lluvia Flores Sonduk, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del martes 31 de mayo de 2016

La suscrita, integrante de la LXIII Legislatura y del Grupo Parlamentario del PRD, con fundamento en los artículos 71, fracción II y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en el artículo 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa.

Exposición de Motivos

La paridad entre los géneros está garantizada en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la integración de ambas Cámaras del honorable Congreso de la Unión, particularmente en lo preceptuado en el artículo 41, que en la parte conducente cita:

Artículo 41. ...

...

I. ...

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales. 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.

...

En la actualidad la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados se encuentra integrada por el 57.6% de hombres y el 42.4% de mujeres; mientras que la misma Legislatura del Senado de la República el 67.5% son del sexo masculino y el 32.5% femenino, no hay duda de que en los últimos tiempos se han presentado avances significativos en la materia.

No obstante lo anterior, en la integración de la Comisión Permanente no se ve reflejado el principio de la paridad de género.

Argumentos

En los últimos tiempos hablar de paridad ha sido de gran relevancia para que las mujeres alcancen derechos que les están concedidos, sin embargo les son restringidos por el hecho de ser del sexo femenino. En ese contexto, “la paridad” implica siempre que hay dos cosas, entidades o personas. Tienen algo en común pero no son idénticas, así para convertir algo en paritario hay que introducir una variable para que los dos elementos, en este caso las personas, tengan el mismo valor.¹

No pasa inadvertido que nuestra Ley Fundamental dispone la igualdad entre hombres y mujeres, en el primer párrafo del artículo 4o. que dispone lo siguiente:

“Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. ...”

La realidad es distante de los mandatos legales, es de todos conocido que la reciente reforma política-electoral de 2014, incorporó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el principio de paridad entre los géneros para los cargos de elección popular, es así que para lograr una verdadera igualdad ha sido necesario construir el andamiaje jurídico que permita a las mujeres estar a la par que los hombres.

Ha sido una constante que el sexo masculino accede con mayor facilidad que las mujeres a puestos de elección popular, a cargos públicos de la más alta jerarquía, que reciben salarios mayores por el mismo trabajo desempeñado, entre muchos otros ejemplos. Estas circunstancias han ido modificándose en el tiempo, pues ahora como se señaló en el apartado de argumentación ha cobrado relevancia y la paridad ya va siendo una realidad tangible en la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión.

De acuerdo a un boletín emitido por la Unidad de Igualdad de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “la paridad es mucho más que hablar de números o de equilibrio perfecto. Implica debatir, de manera transversal, la distribución de roles, tareas, oportunidades y poder que ocurre en todos los ámbitos de la vida social. La paridad cuestiona la división sexual del trabajo, según la cual la mayoría de las mujeres está a cargo de las labores del cuidado y de lo doméstico, y los hombres, en la mayoría de los casos, están involucrados en esta esfera solo a partir de su deseo particular. La rígida división de roles y actividades basada en el cuerpo de las personas niega la diversidad de proyectos de vida, determina y limita las oportunidades de las personas e impide que la sociedad sea democrática, y que esta democracia, en última instancia, sea representativa.”²

No es así en la integración de la Comisión Permanente, pues por ejemplo en este receso, la titularidad recae únicamente en 13 mujeres entre diputadas y

senadoras, mientras que la sustitución en 14. Lo que representa aproximadamente un 35.1 por ciento del total de integrantes de la Comisión Permanente.

En suma el propósito de esta reforma constitucional es señalar en nuestra Ley Fundamental que en la integración de la Comisión Permanente deberá garantizarse la paridad entre los géneros.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto. En la integración de dicha Comisión se deberá garantizar la paridad entre los géneros.

(...)

Transitorio

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

Notas

1 Información disponible en: <http://definicion.mx/paridad/>_fecha de consulta: 11 de mayo de 2016.

2 Información disponible en: <http://equidad.scjn.gob.mx/wp-content/uploads/2015/02/BGyJ-66-ENERO-2015.pdf>

Fecha de consulta: 12 de mayo de 2016

Dado en la sede de la Comisión Permanente, a 1 de junio de 2016.

Diputada Lluvia Flores Sonduk (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 31 de 2016.)

Que reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Omar Ortega Álvarez, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 8 de junio de 2016

El suscrito, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 78 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa.

Exposición de Motivos

En nuestro país, la prisión preventiva ha dejado de ser considerada como una medida extraordinaria y excepcional, y su uso excesivo la ha convertido en la regla del quehacer legal, lo que resulta contrario a la esencia del estado de derecho y contradice nuestro marco nacional así como los marcos internacionales que México ha suscrito en la materia. Salvaguardar el orden público y proteger a todas las personas bajo la jurisdicción mexicana, siempre debe ser una acción congruente con el respeto y cumplimiento de los derechos humanos. En nuestro país, esto no ocurre así.

La prisión preventiva ha sido definida por la Comisión Internacional de Derechos Humanos (CIDH) como el periodo de privación de libertad de una persona sujeta a investigación, bajo la sospecha de haber participado en la posible comisión de un ilícito, ordenado por la autoridad judicial, previamente a la existencia de una resolución condenatoria. “Su fin es la consecución de un buen juicio, esto mediante la probada y justificada como necesaria reclusión del inculpado, de manera que no pueda afectar las investigaciones en torno al delito que se le imputa, o no pueda evadir la aplicación de la justicia.”¹ Es decir, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, admite tres causales para la aplicación de la prisión preventiva: evitar la fuga para garantizar comparecencia al proceso; evitar que la persona imputada interfiera con las investigaciones y para evitar la posibilidad de que el procesado cometa otros delitos.

De acuerdo con la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), a través del Órgano Desconcentrado de Prevención y Adaptación Social, se dio a conocer que cuatro de cada diez reos permanecen en prisión sin haber recibido una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad o inocencia.² Aunado a esto, en el año 2014, el relator de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para las Personas Privadas de la Libertad, señaló que el país ocupaba el tercer lugar de la región, luego de Estados Unidos y Brasil, en cantidad de personas privadas de su libertad por el uso excesivo de la prisión preventiva, lo que

significaba que en los 400 centros penitenciarios hubieran 242 mil personas detenidas, de las cuales 100 mil no habían recibido condena.³

Al respecto, la CIDH también ha aseverado que las personas en prisión preventiva se encuentran expuestas a las mismas condiciones que las personas condenadas, y que en ocasiones, reciben un trato peor que éstas. De igual forma, señaló los problemas personales y económicos que enfrenten estas personas como el “resultado de la pérdida de ingresos, y de la separación forzada de su familia y comunidad; además [de] padece[r] el impacto psicológico y emocional del hecho mismo de estar privados de libertad sin haber sido condenados”, a lo que se suma el entorno de violencia, corrupción, y condiciones inhumanas del sistema penitenciario.⁴

Aunado a lo expuesto, ha sido denunciado también que el índice de suicidios en prisiones es más frecuente entre las personas sujetas a prisión preventiva. De igual forma, son las personas de los grupos más vulnerables quienes “encuentran obstáculos en el acceso a otras medidas cautelares, como [la fianza, y comúnmente no] pueden afrontar los gastos que implica la representación de un abogado privado, contando sólo con la defensa pública y sus limitaciones.⁵

Desde esta perspectiva, no se pueden olvidar las recientes reformas al Código Nacional de Procedimientos Penales, llamada Miscelánea Penal, en la que el término de la prisión preventiva aumentó de uno a dos años, ampliando el margen de posibles violaciones a los derechos humanos de las personas.

En este sentido, esta propuesta de reforma surge de la necesidad de hacer valer las máximas garantías jurídicas al particular que por su situación se encuentre sujeto a prisión preventiva, y con ello sustentar que la medida legal, retome su esencia de última ratio y no de práctica generalizada.

La CIDH y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) consideran que la prisión preventiva es una disfuncionalidad del sistema de justicia penal, que a su vez causa otros problemas como el hacinamiento en las cárceles y la falta de separación entre personas procesadas y condenadas.⁶

En esta perspectiva, la CIDH alertó en su Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas un hacinamiento promedio de 26 por ciento en las cárceles mexicanas, “y que la pérdida de control por parte de las autoridades ha provocado que “en los últimos cinco años más de mil internos se han fugado y alrededor de seiscientos han perdido la vida»”.⁷

La CIDH también señala que existen una serie de factores que “orillan al sistema penal a encarcelar a personas que en realidad no constituyen riesgo procesal para sus comunidades y que podrían ser juzgadas en libertad”,⁸ en parte debido a que no se privilegian medidas cautelares alternativas a la privación de la libertad.

Al respecto, en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015 de la comisión, se señala que del total de los 130 centros penitenciarios estatales visitados por la CNDH, se encontró que en 104 de ellos hay personas que aún no reciben condena y que conviven en las mismas habitaciones y espacios comunes que las personas condenadas. Aunado a esto, el hacinamiento en los centros es otro grave problema, puesto que en 71 centros se detectó que una celda diseñada para cuatro personas llega a ser ocupada por 30 reos.⁹

Aunado a lo anterior, es de considerar que el mantener a una persona bajo detención tiene un costo significativo del gasto público, el cual podría asignarse a políticas públicas de prevención de la violencia. “En cuanto a los costos económicos del uso arbitrario de la prisión preventiva, el Informe (de la CIDH) documenta que mantener en prisión durante un año a las personas en espera de juicio —en promedio— le cuesta al Estado 750 millones de dólares”.¹⁰

Desde esta perspectiva, no puede olvidarse que las personas bajo prisión preventiva por un periodo prolongado, enfrentan “una situación de hecho en la que los jueces sean más propensos a dictar sentencias condenatorias para, en cierta forma, avalar su decisión de haber sujetado a preventiva al individuo durante el periodo de juicio. Así, una eventual sentencia absolutoria sería (la aceptación de haber privado indebidamente de libertad a un inocente). Desde esa perspectiva, la prolongada detención sin juicio de una persona constituye, en cierta forma, una presunción de culpabilidad.”.¹¹

Marco Internacional

Es de vital importancia, destacar lo establecido en los marcos jurídicos internacionales al caso, el artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala:

“La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo”.

El artículo 14.2, precisa: “Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.”¹²

Por otra parte, el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece:

Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) Derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b) Comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
- c) Concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d) Derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e) Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- f) Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- g) Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- h) Derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.¹³

En el marco de lo expuesto, cabe destacar entonces que la presente iniciativa tiene a la par, la adecuación de nuestro marco jurídico nacional al marco internacional a fin de adecuar nuestro sistema legal no sólo a lo establecido en el artículo 1 constitucional, sino con los ordenamientos internacionales antes citados y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los cuales México forma parte.

Por lo anteriormente expuesto, presento ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforman los párrafos segundo y último del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como se adiciona un párrafo séptimo, para quedar como sigue:

Artículo 19. ...

El Ministerio Público únicamente podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la

comparecencia del imputado en el juicio, la protección de la víctima o de los testigos, así como cuando el imputado haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, siempre y cuando haya pruebas que así lo acrediten, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos.

...

...

...

...

Todo proceso, desde la investigación hasta su última etapa, no podrá durar más de tres años en su totalidad.

Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes, reprimidos y reparados por las autoridades.

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente decreto.

Tercero. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones al marco normativo que corresponda, a fin de hacer efectivas las disposiciones del presente decreto, en un plazo de ciento ochenta días a partir del inicio de la vigencia del presente decreto.

Notas

1 Ureste, M. "4 de cada 10 presos en México aún no reciben condena". Consultado en línea el 12 de abril de 2016 <http://www.animalpolitico.com/2015/04/4-de-cada-10-presos-en-mexico-aun-no-reciben-condena/>

2 Ballinas, V. "En México hay unos 100 mil presos sin condena, denuncia relator de la CIDH". Consultado en línea el 12 de abril de 2016

<http://www.jornada.unam.mx/2014/03/11/politica/009n1pol>

3 CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas . Consultado en línea al 15 de abril de 2016 en:

<https://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/Informe-PP-2013-es.pdf>

4 Ibídem

5 Ibídem

6 Ibídem

7 IJPP. “México incumplió compromisos internacionales sobre «prisión preventiva»; duplica presos sin condena: Informe de CIDH”. Consultado en línea el 4 de mayo de 2016 en:

<http://www.presunciondeinocencia.org.mx/noticias-2014-jointernationalcommissiononhumanrights/157-mexico-incumplio-compromisos-internacionales-sobre-prision-preventiva-duplica-presos-sin-condena-informe-de-cidh>

8 Ibídem

9 CNDH, “Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015” Consultado en línea el 9 de abril de 2016 en:

www.cndh.org.mx

10 Ibídem

11 Ibídem

12 OHCHR . “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” Consultado en línea el 3 de mayo de 2016 en

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

13 Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Consultada en línea el 30 de abril de 2016 en

http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

Senado de la República, sede de la Comisión Permanente, a 8 de junio de 2016.

Diputado Omar Ortega Álvarez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 8 de 2016.)

Que reforma el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desplazamiento forzado interno, recibida del diputado Clemente Castañeda Hoeflich, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 8 de junio de 2016

El suscrito, Clemente Castañeda Hoeflich, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo señalado en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desplazamiento forzado interno, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

I. Los principios rectores del desplazamiento interno de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, definen el fenómeno de desplazamiento forzado interno en los siguientes términos:

“...las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.¹

La necesidad de buscar un lugar donde se puedan refugiar de dichos actos de violencia vulnera severamente la dignidad de la ciudadanía y constituye un hecho victimizante que a su vez provoca fragmentación y desintegración de familias o comunidades, por lo que debe ser abordado por las autoridades con responsabilidad y políticas eficaces.

En el informe “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana en México” presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, de fecha 18 de agosto de 2014, enuncia que la principal causa del desplazamiento forzado interno en México es la situación de violencia.²

En este mismo sentido, recientemente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicó el primer Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno en México, en donde refleja que este es un problema que afecta más de 35,000 personas, y que ha ido en aumento principalmente por la escalada de

violencia en diversas regiones del país, y vinculado directamente al combate al crimen organizado. En este sentido, se señala que la mayoría de las víctimas de esta problemática son personas que huyen de la presencia criminal en sus lugares de residencia, de extorsiones, conflictos internos permanentes, operaciones militares y proyectos de infraestructura en desarrollo.³

En el mismo sentido, en 2015 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que el desplazamiento forzado interno ha sido relacionado primordialmente con la violencia que generan los grupos del crimen organizado, pero destacando también los megaproyectos de desarrollo como causantes de este fenómeno.⁴ En este sentido, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez publicó en 2010 un estudio donde se señala a los proyectos de las 70 hidroeléctricas que se están desarrollando en el país como los causantes de la migración de más de 170 mil personas.⁵

El mencionado informe de la CNDH señala a Tamaulipas como la entidad que tiene el mayor número de víctimas, contando con 20 mil desplazados, seguido de Guerrero con 2 mil 165 casos, Chihuahua con 2 mil 8 desplazados, Veracruz con mil 131 casos, Sinaloa con mil 65, Michoacán con 728 casos, Durango con 430, Oaxaca con 250 y Chiapas con 128. Vale la pena destacar que Internal Displacement Monitoring Center estimó que para finales de 2014 había aproximadamente 281 mil 400 desplazados internos en México.⁶

Vale la pena destacar que, de acuerdo a distintos estudios, aproximadamente el 80 por ciento de las víctimas de este fenómeno son del género femenino, las cuales se ven expuestas a sufrir otros delitos como abuso sexual, desaparición forzada, asesinatos o secuestros.⁷

II. La CIDH externó su preocupación acerca de que las autoridades no reconozcan plenamente la magnitud del problema que representa el desplazamiento forzado interno, lo que impacta en la falta de datos fiables y diagnósticos sobre el grave impacto que este fenómeno tiene en el país.

De esta manera, a pesar de la grave presencia y las consecuencias de este fenómeno, que constituye una violación a los derechos humanos, nuestro país no cuenta con los instrumentos jurídicos necesarios para diagnosticar la problemática, ni tampoco para hacerle frente desde una perspectiva integral, basada en el respeto a la integridad y los derechos de las personas, la reparación del daño y la no repetición de los hechos victimizantes.

Este vacío institucional se reproduce en los tres órdenes de gobierno, dado que los gobiernos locales no cuentan con la capacidad para enfrentar este fenómeno y proteger los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado interno.

Los esfuerzos realizados por la CNDH para atender este fenómeno, como el mencionado Informe Especial y un protocolo de actuación que emitirán próximamente, representan un avance significativo, sin embargo, se requiere de

una política de Estado integral que sea capaz de atender las causas de este problema, enfrentar sus consecuencias y brindar atención integral a las víctimas.

La CIDH, a su vez recomendó elaborar un diagnóstico nacional sobre desplazamiento interno forzado en México y adoptar una política nacional para abordar dicho fenómeno conforme a los estándares internacionales en la materia.

Por ello, en Movimiento Ciudadano estamos convencidos que debe atenderse el llamado de la CNDH, específicamente, lo relativo a la expedición de una ley general que abarque las medidas de asistencia legal y jurídica a la población, que garantice la investigación y seguimiento de cada caso, el restablecimiento de los derechos y la defensa de los bienes afectados, así como el establecimiento de las normas de seguridad frente a la delincuencia organizada y para el regreso voluntario de los ciudadanos desplazados a su zona de origen, o bien, para su reubicación.

Mediante la presente iniciativa, Movimiento Ciudadano propone que se atienda la recomendación de los organismos internacionales para que México legisle en materia de desplazamiento forzado interno, iniciando con la expedición de una legislación general que sienta las bases de una política de Estado capaz de enfrentar este fenómeno. Por ello, planteamos una reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la cual se faculte al Congreso de la Unión para emitir la legislación general en materia de desplazamiento forzado interno.

Por lo expuesto, nos permitimos presentar ante esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el inciso a) de la Fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, desplazamiento forzado interno, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

...

b) y c) ...

XXII. a XXX. ...

Transitorios

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

Segundo. Una vez publicado el decreto en el Diario Oficial de la Federación, el Congreso de la Unión contará con un plazo no mayor a 180 días para expedir la Ley General de Desplazamiento Forzado Interno, debiendo contemplar como mínimo los derechos de las víctimas de este fenómeno, las obligaciones del Estado en la materia, las medidas preventivas y de no repetición del daño, los mecanismos de investigación, las medidas de atención integral y reparación del daño, y las sanciones.

Notas

1 Informe Especial sobre Desplazamiento Interno Forzado (DFI) en México”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (Mayo, 2016), página 8, recuperado de:
http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf

2 “Desplazamiento Forzado Interno en México”, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, (diciembre, 2014), recuperado de:
<http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-desplazamiento-web.pdf>

3 “Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (16 de mayo de 2016), recuperado de:

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdfderechos

4 “Autodefensas, megaproyectos y violencia agudizan desplazamiento forzado interno: CNDH”, Crónica, (19 de mayo de 2016), recuperado de:

<http://www.cronica.com.mx/notas/2016/961929.html>

5 Quetzalcoatl g. Fontanot. (2012). Mega proyectos, Violaciones a Derechos Humanos y Daños Ambientales. 2015, de Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez Sitio web:

http://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/NaturalResource/Centro_de_DDHH_S.pdf

6 “Observaciones Preliminares de la Visita in Loco de la CIDH a México”, Organización de los Estados Unidos Americanos, (2 de octubre de 2015), recuperado de:

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

7 “El desplazamiento interno forzado en México visto desde la perspectiva de género”, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, recuperado de:

<http://www.redalyc.org/html/325/32529943004/>

Dado en el Senado de la República, sede de la Comisión Permanente, el 8 de junio de 2016.

Diputado Clemente Castañeda Hoefflich (rúbrica)

(Turnado a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 8 de 2016.)

Que reforma el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Federico Döring Casar, del Grupo Parlamentario del PAN, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 8 de junio de 2016

El suscrito, diputado Federico Döring Casar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6o., fracción I, y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta al pleno de este órgano legislativo la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de declaración de procedencia en contra de servidores públicos del ámbito local, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

1. Responsabilidades de los servidores públicos

Luego de la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015, en materia de combate a la corrupción, el Título Cuarto de la norma suprema del Estado mexicano ha sido denominado De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado . El Título Cuarto constitucional no solo norma las actuaciones que deban realizarse ante las responsabilidades de los servidores públicos de naturaleza administrativa, sino también aquellas de naturaleza política y aquellas de naturaleza penal; estas dos últimas, aplican exclusivamente para los servidores públicos señalados en los artículos constitucionales 110 (responsabilidades políticas) y 111 (responsabilidades penales), e implican procedimientos para separarlos de sus cargos, es decir, separarlos de la protección del llamado “fuero constitucional”.

Eduardo Andrade define el fuero constitucional como el “conjunto de normas por virtud del cual se establece la jurisdicción y los procedimientos aplicables para exigir responsabilidades a servidores públicos a cuyo cargo se encuentran funciones de alto nivel que deben ser rodeadas de protecciones especiales” ,1 e identifica cuatro tipos de fuero que se desprenden de nuestro texto constitucional: 1.- fuero parlamentario o inviolabilidad como inmunidad absoluta (por expresiones emitidas por los legisladores en el desempeño de su cargo); 2.- fuero como inmunidad relativa (el que disfruta el Presidente de la República frente a ciertas acusaciones de naturaleza penal durante el tiempo de su encargo); 3.- fuero como inmunidad relativa respecto de cualquier acusación penal (solo puede ser formulada previo agotamiento del requisito de procedibilidad llamado declaración de procedencia o desahuerto); y 4.- fuero como jurisdicción especial (atribuido a las cámaras de Diputados y de Senadores para desahogar algunos procedimientos).2 Para los efectos de la presente iniciativa, nos enfocaremos al análisis del fuero

como inmunidad relativa respecto de acusaciones penales, estipulado en el artículo 111 constitucional.

2. El artículo 111 constitucional y sus modificaciones

El texto vigente del artículo 111 constitucional es completamente distinto del que fuera redactado por el Constituyente de 1917 (cuando el Título cuarto se denominaba “De las responsabilidades de los funcionarios públicos”), el cual disponía: que el Senado, erigido en gran jurado, conocería de los delitos oficiales, previa acusación de la Cámara de Diputados, para el efecto de privar al acusado de su puesto y este fuere sujeto de proceso; la inatacabilidad de estas resoluciones de las cámaras; la figura de la acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados delitos comunes u oficiales de altos funcionarios de la Federación; y el deber del Congreso de expedir la ley sobre responsabilidad de los funcionarios y empleados de la federación, que serían juzgados por un jurado popular.³

En 1928 fue adicionado un párrafo a este artículo para establecer que el Presidente de la República podría pedir a la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Corte, así como de magistrados y jueces federales; si la Cámara de Diputados primero, y el Senado después, declarasen justificada la petición, el acusado quedaría privado de su cargo, independientemente de la responsabilidad legal.⁴ Luego, esta excesiva disposición fue suavizada mediante la adición, en 1944, de un nuevo párrafo que disponía que el Presidente, antes de pedir la destitución, oíría al acusado en lo privado “a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud”.⁵

El texto de 1944 no fue modificado sino hasta 30 años después, cuando, en el marco de la creación de los estados de Baja California Sur y Quintana Roo, y en consecuencia, la desaparición de los territorios, se hicieron adecuaciones terminológicas a diversas disposiciones constitucionales, incluyendo al artículo que nos ocupa.⁶

En 1982, el entonces recién electo Presidente, Miguel de la Madrid, promovió una profunda reforma al contenido del Título Cuarto de la Constitución, que ahora se denominaría “De las responsabilidades de los servidores públicos”. En el artículo 111 de aquella reforma se dispuso, primero, los cargos de servidores públicos que gozan de inmunidad procesal—exclusivamente— en materia penal, es decir, aquellos que, para ser procesados en tal materia, requieren de un procedimiento previo en la Cámara de Diputados conocido como declaración de procedencia , a efecto de que les sea retirada tal inmunidad procesal. Estos servidores públicos eran: diputados federales y senadores, ministros, secretarios de despacho, jefes de departamento administrativo, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del Distrito Federal (el Presidente de la República queda excluido, pues solo podría ser acusado, a través de Juicio Político, por traición a la patria y delitos graves del orden común). Aprobada la declaración por parte de la Cámara, el inculpado sería

separado de su encargo en tanto estuviese sujeto a proceso penal; si su sentencia fuese absolutoria, podría reasumir su función, y si fuese condenatoria, no se le podría conceder el indulto.⁷

Y fue el contenido del quinto párrafo del artículo 111 constitucional, de aquella reforma de 1982, el que dispuso cómo proceder penalmente contra los servidores públicos del ámbito local (gobernadores, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia estatales): se seguiría el mismo procedimiento ya descrito, pero el efecto de la declaración de procedencia sería para comunicar a las legislaturas locales, y estas procedieran como corresponda.⁸

Este artículo fue nuevamente modificado en 1987, en el marco de una reforma en materia del Distrito Federal, que creó la Asamblea de Representantes; así, en el primer párrafo del artículo en comento, se adicionó a “los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal” y al “titular del órgano de gobierno del Distrito Federal” (en sustitución del Jefe del Departamento del Distrito Federal), como sujetos de declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados;⁹ luego, en 1994, en el marco de la reforma constitucional en materia del Poder Judicial, fueron adicionados, como sujetos del mismo procedimiento, los Consejeros de la Judicatura Federal (a través de una reforma al primer párrafo) y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales (mediante reforma al quinto párrafo).¹⁰

En 1996, con la reforma constitucional de aquel año en materia electoral y del Distrito Federal, se adicionaron en el primer párrafo del artículo 111, como sujetos de declaración de procedencia, a los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, a los diputados a la Asamblea del Distrito Federal (en sustitución de los Representantes a la Asamblea), al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (en sustitución del titular del órgano de Gobierno del Distrito Federal) y a los Consejeros del Instituto Federal Electoral;¹¹ y en 2007, del mismo párrafo se eliminaron, como sujetos de tal procedimiento, a los Jefe de Departamento Administrativo, figura que, de facto, había ya desaparecido una década antes.¹²

En 2014 el artículo 111 constitucional fue modificado en dos ocasiones; la primera de estas agregó, como sujetos de declaración de procedencia, a los miembros de los organismos a los que las constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal otorgue autonomía (reforma al quinto párrafo) y a los comisionados del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales, el INAI, (reforma al primer párrafo),¹³ pero a estos últimos el fuero les duró tres días, pues una nueva reforma al primer párrafo de este artículo sustituyó la denominación “Procurador General de la República” por “Fiscal General de la República” (como sujeto del procedimiento de declaración de procedencia) y por lo demás, restituyó la anterior redacción de ese párrafo, por lo que eliminó a los comisionados del INAI.¹⁴

Finalmente, la reciente reforma constitucional en materia de la Ciudad de México¹⁵ volvió a modificar el artículo 111, a efecto de eliminar del primer párrafo

a los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en virtud de la extinción de la figura “Distrito Federal”. Puesto que la Ciudad de México cuenta ahora con poderes locales (antes órganos de gobierno) como el resto de las entidades federativas, se modificó el párrafo quinto del mismo artículo –que enlista a los servidores públicos de las entidades federativas sujetos de declaración de procedencia– para que en este quedaren comprendidos también los servidores públicos de la Ciudad de México sujetos de tal procedimiento, por lo que ahora este párrafo se refiere a “los ejecutivos de las entidades federativas” (que incluye, desde luego, a los gobernadores de los estados y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México), “diputados locales”,¹⁶ “magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas”,¹⁷ “los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales” (porción normativa que no fue modificada) y “los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía”.¹⁸

3. Efectos de la declaración de procedencia en contra de servidores públicos del ámbito local

Nos referiremos ahora a los efectos de la declaración de procedencia en términos del párrafo quinto del multicitado artículo constitucional, es decir, en contra de los servidores públicos de las entidades federativas señalados en tal disposición. Si bien este párrafo apareció en el texto constitucional desde la reforma de 1982, en la práctica no se ha dado el caso de que la Cámara de Diputados apruebe un dictamen en el que se determine retirarle la inmunidad procesal a un servidor público de carácter local,¹⁹ no obstante el elevado número de servidores públicos considerados en este supuesto normativo.²⁰

Siendo así, la reciente solicitud de declaración de procedencia enviada por la Procuraduría General de la República en contra de la Diputada Lucero Guadalupe Sánchez López, integrante de la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, en caso de aprobarse, implicaría una resolución sin precedentes en la historia de este órgano legislativo, y que también resultaría relevante debido a los alcances de tal resolución.

En efecto, como puede advertirse de la última parte del quinto párrafo del artículo 111 constitucional, la declaración de procedencia que emita este órgano legislativo en contra de servidores públicos locales será para el efecto de que “se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”, de modo que existe la posibilidad de que esta Cámara de Diputados determine que ha lugar a proceder contra el inculpado, pero el correspondiente Congreso estatal determine lo contrario. Implicaría entonces que la decisión de un órgano legislativo local estaría por encima de la decisión de este órgano legislativo federal.

Orozco Henríquez justifica que sean la legislaturas locales, en última instancia, las que determinen la conveniencia o no de satisfacer el requisito de procedibilidad en contra de un servidor público estatal por un presunto delito federal, al señalar que

“en el supuesto de que la legislatura local resuelva negativamente, no significa la impunidad del inculpado pues [...] la imputación podrá continuar su curso cuando el servidor público haya concluido su encargo.²¹

En sentido opuesto se manifiesta Eduardo Andrade, quien califica de “discutible” la decisión del órgano reformador de la Constitución, de preservar esta atribución para las entidades federativas, y agrega:

No definió el Constituyente qué corresponde que hagan las legislaturas locales. Aunque existe la obligación constitucional de que los estados tengan leyes para exigir las responsabilidades a sus propios servidores en el ámbito estatal, no hay una definición del efecto que puede tener la declaración de procedencia por delitos federales cometidos por servidores públicos locales, de manera que ahí sí puede consagrarse una impunidad porque el efecto de la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados en este caso ni siquiera es la separación del cargo, sino que deja a las legislaturas locales y, en consecuencia, a las leyes locales, la manera como deba procederse en tales circunstancias.²²

4. Crítica a los efectos de la declaración de procedencia en contra de servidores públicos del ámbito local

En nuestra opinión, resulta injustificable que la resolución de un congreso local esté por encima de la decisión adoptada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, conformada esta última por representantes de la Nación (de acuerdo al artículo 51 de la Constitución), y en la que se deposita – conjuntamente con la Cámara de Senadores– el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos (conforme a lo estipulado en el artículo 50 constitucional).

Más que un problema de competencias, es un problema de diseño institucional de que adolece la disposición constitucional en cuestión. Esto es así porque la propia Constitución define la esfera competencial de los poderes federales, estableciendo, de forma residual, que las que no sean competencia de estos, se entenderán reservadas para los estados (artículo 124 constitucional), pero este no es el supuesto que nos ocupa, pues no se trata de una facultad no señalada para ámbito federal, sino de una facultad señalada para un órgano federal (la declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados) y que luego es sometida a la consideración de un órgano local (la legislatura estatal) para que esta proceda como corresponda.

Tampoco se trata del supuesto de una facultad potestativa otorgada por el órgano federal al órgano local, como puede desprenderse de una ley general que establece un marco de actuación para las entidades federativas, pero que no implica específicamente cómo deben conducirse estas, sino los límites a las actuaciones que realicen. No es este el caso porque el procedimiento de declaración de procedencia, si bien se trata de un acto emitido por órgano legislativo, debe sujetarse a las formalidades de los actos jurisdiccionales; Eduardo Andrade lo argumenta así:

La Sección Instructora, al conocer de los proceso de desafuero, desarrolla precisamente la “instrucción” acerca de ellos para formarse una convicción a la luz de las pruebas aportadas, y así determinar si procede o no desaforar al acusado. Tanto la decisión de que procede como la de que no procede suponen la emisión de una voluntad jurisdiccional, que “declara del derecho” en el caso concreto.²³

Siendo así, al tratarse de una voluntad jurisdiccional emitida por un órgano legislativo de carácter federal, carece de sentido que la misma deba sujetarse a la calificación de otro órgano legislativo, pero de carácter estatal, para que este decida en definitiva sobre la conveniencia o inconveniencia de la misma, aún más cuando en el propio texto constitucional, en el mismo artículo 111, se establece que las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados y de Senadores son inatacables.

Por lo anterior, afirmamos que resulta insostenible que, en nuestro sistema jurídico, la resolución emitida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de la declaración de procedencia, por la probable comisión de delitos federales por parte de servidores públicos del ámbito de las entidades federativas, deba pasar a la legislatura local que corresponda, para el efecto de que esta resuelva en forma definitiva.

5. Propuesta de modificación al artículo 111 constitucional

Proponemos que el procedimiento sea a la inversa, es decir, que sea el congreso local el que conozca y resuelva, y tal resolución, solamente si no fuese tomada por una mayoría calificada, pueda ser recurrida ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Lo anterior, a través de una modificación al quinto párrafo del artículo 111 constitucional, el cual establecería, en su parte final, que respecto del procedimiento para retirarles la inmunidad procesal a los servidores públicos locales ahí señalados, “se requerirá de una solicitud de declaración de procedencia de la Fiscalía General, dirigida a la Legislatura de la entidad federativa que corresponda, para el efecto de que esta resuelva sobre la solicitud”. Lo anterior es así, toda vez que, por tratarse de delitos federales, sería la Fiscalía General la que conocería de la comisión del delito, y en consecuencia, la que deba solicitar a la legislatura local que corresponda el inicio de la declaración de procedencia.

Ahora bien, con el objeto de que la determinación de retirarle o no la inmunidad procesal al servidor público local, sea la consecuencia de un procedimiento que cumpla con las formalidades del acto jurisdiccional, y no solo el producto de una valoración política del grupo parlamentario mayoritario, se propone modificar el párrafo sexto del multicitado artículo a efecto de establecer en este que la decisión del Congreso local será inatacable cuando sea tomada por la mayoría calificada de sus integrantes (pues se trataría de una decisión que involucraría, al menos, a dos grupos parlamentarios); pero cuando sean tomadas por mayoría absoluta, podrá ser recurrida por la Fiscalía General, mediante solicitud de declaración de

procedencia, ante la Cámara de Diputados, cuya determinación, desde luego, sería inatacable.

Consideramos que con esta propuesta, además de darle mayor orden al ámbito competencial de los órganos legislativos que participan en el procedimiento de declaración de procedencia, fortalece y hace más eficaz el desahogo de tales procedimientos, pues se distribuiría de mejor manera la responsabilidad sobre la decisión de retirarle la inmunidad procesal a un servidor público del ámbito local, que correspondería tanto a los congresos locales como a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

6. Contenido del Proyecto de Decreto

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración del Pleno de este órgano legislativo la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de declaración de procedencia en contra de servidores públicos del ámbito local

Artículo Único. Se reforman los párrafos quinto y sexto del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 111. ...

...

...

...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, se requerirá de una solicitud de declaración de procedencia de la Fiscalía General, dirigida a la Legislatura de la entidad federativa que corresponda, para el efecto de que esta resuelva sobre la solicitud.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y de Senadores son inatacables. Las de las legislaturas locales a que se refiere el párrafo anterior serán inatacables cuando sean tomadas por la mayoría calificada de sus integrantes; cuando sean tomadas por mayoría absoluta, podrán ser recurridas por la Fiscalía General, mediante solicitud de declaración de procedencia, ante la Cámara de Diputados, cuya determinación será inatacable.

...

...

...

...”

Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión deberá aprobar las modificaciones a la legislación secundaria que se desprendan del presente Decreto, en el plazo de noventa días contados a partir del siguiente al de su publicación.

Notas

1 Andrade, Eduardo, El desafuero en el sistema constitucional mexicano , México, UNAM, 2004, p. 36.

2 Ídem.

3 Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917.

4 Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 1928.

5 Diario Oficial de la Federación, 21 de septiembre de 1944.

6 Diario Oficial de la Federación, 8 de octubre de 1974.

7 Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1982.

8 Ídem.

9 Diario Oficial de la Federación, 10 de agosto de 1987.

10 Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1994.

11 Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996.

12 Diario Oficial de la Federación, 2 de agosto de 2007.

13 Diario Oficial de la federación, 7 de febrero de 2014.

14 Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014.

15 Diario Oficial de la federación, 29 de enero de 2016.

16 Antes de la reforma constitucional en materia de la Ciudad de México, el quinto párrafo del artículo 111 ya hacía referencia a los “diputados locales”, pero dada la eliminación de la referencia a los “Diputados a la Asamblea del Distrito Federal” en el primer párrafo del mismo artículo, ahora debe entenderse que cuando el quinto párrafo aduce a los diputados locales, esta disposición incluye a los integrantes de la Legislatura de la Ciudad de México.

17 Antes de la reforma constitucional en materia de la Ciudad de México, el quinto párrafo del artículo 111 se refería a los “magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados”, por lo que, con esta reforma, se incluye a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. Cabe señalar que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal nunca estuvieron incluidos en el primer párrafo del artículo que nos ocupa, por lo que se trataba de servidores públicos que no eran sujetos del procedimiento de declaración de procedencia.

18 Antes de la reforma constitucional en materia de la Ciudad de México, el quinto párrafo del artículo 111 aludía a “los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía”; y en virtud de esta reforma, toda vez que la Ciudad de México contará con su constitución local, en la nueva redacción se incluye tanto a las constituciones de los estados, como a la de la Ciudad de México.

19 Durante la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, la Sección Instructora de la Cámara de Diputados conoció de una solicitud de declaración de procedencia en contra del Diputado al Congreso del Estado de Campeche, Carlos Manuel Cambranis López, pero el dictamen aprobado estableció el desechamiento de tal solicitud. Luego, durante la LIX Legislatura, se llevaron a cabo dos procedimientos de declaración de procedencia, uno en contra del Diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, René Juvenal Bejarano Martínez, y otro en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, pero en ambos casos –que fueron aprobados por el pleno de la Cámara– se trataba de servidores públicos comprendidos en el entonces vigente primer párrafo del artículo 111 constitucional, es decir, que la Constitución no los consideraba como servidores públicos locales, conforme al quinto párrafo del mismo artículo.

20 Tan sólo el número de diputados locales que existen en las 32 entidades federativas es de 1137 (fuente: elaboración propia con datos de Pitalúa, Víctor, Congresos estatales, México, Cámara de Diputados, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, 2014), cantidad a la que habría que agregar a los 32 titulares de los poderes ejecutivos locales, más los magistrados que integran los Tribunales Superiores de Justicia, los miembros de los Consejos de las

Judicaturas Locales y los miembros de los organismos a los que las constituciones locales otorga autonomía.

21 Orozco Henríquez, J. Jesús, “Artículo 111”, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada , 3a. edición, México, UNAM, DDF y PGJDF, 1992, p. 483.

22 Andrade, Eduardo, op. cit. , p.p. 17 – 18.

23 Andrade, Eduardo, op. cit. , p. 189.

Recinto Senado de la República, sede de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a los ocho días del mes de junio de dos mil dieciséis.

Diputado Federico Döring Casar (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 8 de 2016.)

Que se reforman los artículos 4 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida de la diputada Mirza Flores Gómez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 8 de junio de 2016

La que suscribe, Mirza Flores Gómez, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 77, numerales I y II, del Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 4o. y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

El objetivo que persigue la presente iniciativa por la que se reforman los artículos 4o. y 27 de la Carta Magna es garantizar que los asentamientos humanos en México sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Es de vital importancia asegurar y mejorar las condiciones de vida de miles de mexicanas y mexicanos que día a día exponen su vida y su patrimonio al establecerse en determinadas áreas geográficas que no son aptas para el desarrollo de sus actividades cotidianas y su hábitat.

Para argumentar en favor de esta iniciativa, quiero citar a los juristas Antonio Azuela de la Cueva y Miguel Ángel Cancino, quienes en el ensayo “Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano”; exponen muy acertadamente la evolución histórica y la inclusión de la figura de los asentamientos humanos en nuestro orden jurídico, al respecto dicen:

“El constituyente de 1917 no estaba en condiciones de prever el intenso proceso de urbanización que caracterizaría al siglo XX. La imagen de la relación entre la población y el territorio que privaba entonces era la de una tajante dicotomía entre lo urbano y lo rural; era en este último ámbito donde se ubicaban los grandes problemas nacionales.

Las ciudades eran el lugar desde el cual se analizaban esos grandes problemas, pero éstos estaban en el campo; aquéllas nunca fueron vistas como escenario de problemas sociales que ameritaran la atención del constituyente.

Actualmente no hace falta decir que independientemente del programa constitucional del Estado posrevolucionario, una de las grandes transformaciones de la sociedad mexicana a lo largo del siglo fue precisamente el proceso de urbanización.

Si a principios de siglo en el campo habitaban tres cuartas partes de la población, hoy esa misma proporción vive en las ciudades. Gran parte de los problemas que hoy experimenta la población (desempleo, desigualdad, inseguridad, riesgos ambientales) están concentrados en las ciudades, o al menos están fuertemente relacionados con la población que se asienta en los territorios urbanos.

Más aún, si hay un ámbito en el que se ha puesto a prueba la capacidad del orden jurídico y administrativo de los estados para poder procesar satisfactoriamente los conflictos sociales, ése es precisamente el de la urbanización.

El constitucionalismo mexicano reconoció, en la reforma de 1975, el fenómeno de los asentamientos humanos a través de una formulación ambiciosa, no sólo en lo que se refiere a la definición misma de una cuestión “emergente”, sino también mediante la pretensión de regularlo inspirado en una idea de justicia social.

Si bien el uso de la palabra “modalidades a la propiedad” ha seguido un curso que suscita cuestionamientos interesantes, ello no es un obstáculo para afirmar que las adiciones al artículo 27 constitucional han servido como fundamento para la institucionalización de la planeación de los asentamientos humanos en nuestro país.

En nuestra opinión, a través del régimen de facultades concurrentes el constitucionalismo mexicano ha podido responder a problemas o fenómenos diversos, cuya atención requiere la participación de los tres órdenes de gobierno, bien como una forma de determinar ámbitos de actuación especial sin el rigor de la fórmula prevista en el artículo 124 constitucional, o bien para propiciar la coordinación obligatoria entre aquéllos. El texto vigente de la Constitución se refiere a la concurrencia de facultades en el sentido a que nos hemos venido refiriendo en materias tales como salud, protección ambiental, educación, deporte, turismo, pesca y acuacultura y, por supuesto, en asentamientos humanos.”¹

“El proceso de urbanización en México, durante el siglo XX, se atribuye al crecimiento económico ligado a la industrialización y su inherente crecimiento poblacional; la población urbana aumento 58 veces: de 1.4 millones de personas en 1900 a 81 millones en 2010, de esta manera la proporción de las ciudades respecto a la población total paso de 10 por ciento a 72 por ciento, en 110 años.

Así, el número de centros urbanos creció 11 veces y la población urbana aumentó casi 46 veces, lo cual dio lugar a un fenómeno nacional de metropolización. En 1900 existían 33 ciudades de más de 15 mil habitantes, y durante 110 años este número aumento en gran dimensión, a 384 ciudades.”²

Sin embargo, los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial,³ proyectan datos más actualizados: se ha demostrado un aumento constante de las tasas de población urbana en México, mientras que en 1990 poco más de 61 millones de ciudadanos mexicanos vivían en las ciudades y centros urbanos, ese número

aumentó a más de 99 millones en 2014, lo que corresponde a un crecimiento del 63 por ciento en menos de 25 años.

A nivel mundial, la urbanización es un fenómeno social con consecuencias de largo alcance. En la actualidad, de acuerdo con cifras de la Organización de las Naciones Unidas,⁴ la población urbana representa 54 por ciento, y se espera que para 2050 dicho porcentaje llegue al 66 por ciento.

Por su parte, los estudios del Banco Mundial,⁵ reflejan datos similares, hace 100 años, 2 de cada 10 personas vivían en zonas urbanas, pero en 1990, menos del 40 por ciento de la población mundial vivía en una ciudad. A principios de 2010, aproximadamente la mitad de la población mundial vivía en zonas urbanas, se estima que para 2030, 6 de cada 10 vivirán en una ciudad, y en 2050, esta proporción aumentará a 7 de cada 10 personas.

En la década de 1970, los expertos en desarrollo, urbanistas, sociólogos y economistas vieron la urbanización como los signos positivos de la modernización que eventualmente traerían aparejada una mayor democratización y desarrollo de los países.

Como ejemplo de esta teoría, Seymour Martin Lipset, uno de los arquitectos de la teoría de la modernización argumentaba que “todos los diversos aspectos del desarrollo económico –la industrialización, la urbanización, la riqueza y la educación– están tan estrechamente relacionados entre sí de manera que constituyen un factor importante entre democracia y bienestar”.⁶

Sin embargo, en las últimas dos décadas, se ha comenzado a comprender el fenómeno del desarrollo urbano no como un proceso que inherentemente genere mayor democracia y bienestar, sino como un fenómeno que aumenta la exposición a desastres naturales y antropogénicos, genera mayores problemas económicos y sociales como la marginalidad, movilidad, problemas ambientales y claramente genera riesgos y menor seguridad para la infraestructura y las inversiones del sector público y privado.

A pesar de estas ideas previas como los asentamientos humanos garantes de la justicia social y la democracia, queda claro que éstas no previeron la generación de nuevos retos de las condiciones de vida humana, por ejemplo, el cambio climático, el cual se ha convertido en uno de los principales problemas de la sobrevivencia humana.

Contrario a los que los teóricos de la de modernización aseguraban donde una mayor calidad de vida podría alcanzarse mediante la urbanización, vemos que la combinación de una mala planeación del desarrollo urbano y una falta de políticas de reducción de riesgos de desastres garantizan orbes donde se acumulan problemas sociales y económicos así como la exposición potencial a riesgos de desastres naturales y humanos.

Desafortunadamente, al igual que muchos otros países en desarrollo, México ha sido afectado más fuertemente por los efectos del cambio climático a comparación de los países desarrollados, en especial, en las crecientes zonas metropolitanas del país así como en las comunidades rurales.

Las organizaciones internacionales de desarrollo (El Banco Mundial, las Naciones Unidas, la Unión Europea y la Cruz Roja), alertan de los potenciales riesgos de la rápida urbanización, y en especial, cuando no se gestiona adecuadamente el desarrollo urbano y no se integra una política de reducción de riesgos de desastres, RRD.

Un crecimiento metropolitano mal manejado donde se excluye la planeación multisectorial -el sector privado, el análisis del impacto ambiental, los grupos de las organizaciones de la sociedad civil, los académicos, los grupos vulnerables y sus necesidades- genera gobiernos locales con capacidades reducidas, vulnerables y muy poco resilientes para resistir y recuperarse de los posibles daños de los desastres naturales relacionados con el cambio climático.

Lo mencionado, aunado al aumento de los índices de desigualdad del ingreso en México, el aumento de los efectos naturales tanto catastróficos (huracanes, terremotos y tormentas), y cada vez más, los efectos subcatastróficos de menor escala (inundaciones y desertificación) están afectando de manera desproporcionada a los pobres, las mujeres, los enfermos y generando mayor exclusión social.

En este contexto recordemos que “un país resiliente es aquel en el que las autoridades y la población comprenden sus amenazas y crean bases de información compartida sobre las pérdidas asociadas a la ocurrencia de desastres, las amenazas y riesgos, sobre quién está expuesto y quién es vulnerable. La ciudadanía está empoderada para participar, decidir y planificar su ciudad conjuntamente con las autoridades; y valoran el conocimiento, las capacidades, los recursos autóctonos y toman medidas para anticiparse a los desastres y mitigar su impacto, mediante el uso de tecnologías de monitoreo y alerta temprana para proteger la infraestructura, los activos y los integrantes de una comunidad. Así las sociedad se anticipa y mediante la pvencción de desastres protege sus bienes materiales, patrimonio cultural y riqueza medioambiental y económica de la sociedad”.⁷

De forma específica, la resiliencia urbana es parte de un proceso más amplio de trabajo de desarrollo en la RRD, éste se refiere a la “la capacidad de los asentamientos humanos para resistir y recuperarse rápidamente de cualquier peligro plausible. La resiliencia frente a las crisis no sólo contempla la reducción de riesgos y daños de catástrofes (como pérdidas humanas y bienes materiales), sino la capacidad de volver rápidamente a la situación estable anterior. Mientras que las típicas medidas de reducción de riesgos tienden a concentrarse en una amenaza específica y dejan de lado la vulnerabilidad frente a otro tipo de peligros,

la resiliencia adopta un enfoque frente a amenazas múltiples, considerando la capacidad de recuperación frente a todo tipo de peligros plausibles.⁸

Una comunidad resiliente, es capaz de minimizar las pérdidas físicas y materiales derivadas de fenómenos meteorológicos extremos, terremotos y otras amenazas naturales o inducidas por el hombre, es capaz de responder, implantar estrategias inmediatas de recuperación y restaurar rápidamente los servicios básicos necesarios para reanudar la actividad social, institucional y económica tras un desastre.

En los últimos 20 años, los desastres naturales han afectado a 4.4 billones de personas y han generado pérdidas globales de 2 billones de dólares americanos, donde han perdido la vida 1.3 millones de personas, tanto en países desarrollados como en los de vías de desarrollo.⁹

Ante este escenario, los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, han optado por incluir dentro de sus prioridades políticas, la reducción de riesgo de desastres. Entendemos por esto, al conjunto de políticas públicas que tienen como objetivo primordial prevenir el impacto y los daños causados por desastres naturales. La reducción de riesgo incluye distintos aspectos como la gestión, mitigación y la preparación para catástrofes.

En términos prácticos, RRD “es el concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante: esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos.”¹⁰

La adopción de RRD como una política pública y la integración de los conceptos y prácticas de la resiliencia en la planificación urbana tiene por objeto aumentar la preparación ante la vulnerabilidad de posibles desastres naturales y antropogénicos de una ciudad. Una ciudad preparada en materia de resiliencia se puede definir como: “el conjunto conocimientos y las capacidades que desarrollan las autoridades, los profesionales, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder, y recuperarse de forma efectiva a los impactos de los eventos o las condiciones probables o inminentes o actuales que se relacionan con una amenaza”.¹¹

De los argumentos vertidos con anterioridad y de acuerdo con la jerarquía normativa que se desprende del artículo 133 constitucional, resulta necesario establecer en la Carta Magna los ejes rectores para que las leyes federales y estatales, así como los programas y políticas públicas que realice el ejecutivo federal y los gobiernos locales cumplan con las características de seguridad, inclusión y resiliencia en materia de asentamientos humanos.

Para México la falta de una mayor y mejor coordinación nacional y la integración de la RRD en el diseño urbano siguen impidiendo reducir su vulnerabilidad. El Índice de Evaluación de los Riesgos Urbanos de 2014, realizado por la Universidad de las Naciones Unidas (UNU) y el Instituto de Medio Ambiente y Seguridad Humana, clasificó a México en el lugar 91 de 171 de los países más vulnerables.

En términos económicos directos, México muestra pérdidas en promedio anual, sólo por inundaciones, por más de 870 millones de dólares. De 1990 a 2014, México informó un conjunto de pérdidas económicas causadas por desastres naturales como terremotos, incendios forestales y heladas; sin embargo, los mayores daños económicos (85 por ciento) se dieron por los fenómenos de eventos hidro-meteorológicos (sequías, riadas, inundaciones, deslizamientos de tierra y lluvias). Claramente, estos datos sugieren que México necesita urgentemente planeación y manejo de defensa y gestión del agua.

Por otra parte, y con la información pública disponible, es claro que los asentamientos humanos en las grandes urbes de nuestro país carecen de servicios públicos básicos: en las regiones metropolitanas de México más de 10 por ciento de la población urbana no tiene agua corriente; 25 por ciento carecen de instalaciones de alcantarillado o saneamiento adecuado y más de 60 por ciento no tiene drenajes de aguas pluviales.¹² La urbanización en México continúa exponiendo la incapacidad gubernamental para hacer frente a diversos temas de gestión del agua y servicios públicos.

En la escala mundial, durante la última década, los desastres naturales han perjudicado a más de 220 millones de personas y causado daños económicos por 100 millones de dólares anuales. La cantidad de personas afectadas por catástrofes desde 1992 llega a 4.400 millones (equivalente a 64 por ciento de la población mundial), y el daño económico es de unos 2 billones de dólares (equivalente 25 años del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo).

Las ciudades golpeadas por los megadesastres, como Kobe o Nueva Orleans, pueden tardar más de una década en recuperarse y volver a su estado previo al desastre. Las crisis crónicas y recurrentes, como es el caso de las sequías, requieren de un abordaje de las causas más que responder a las consecuencias.

Los desastres provocados por el ser humano, como los conflictos y las catástrofes tecnológicas, también pueden socavar los beneficios del desarrollo de los países y ciudades. La cantidad de personas en riesgo aumenta significativamente, pues la rápida urbanización genera asentamientos informales descontrolados y densamente poblados en áreas propensas a amenazas.

La falta de capacidad de las ciudades y gobiernos locales para regular normas de construcción y el uso del suelo exacerba los riesgos de los que viven en condiciones vulnerables. Los gobiernos locales son el nivel más cercano a los ciudadanos y juegan un papel fundamental en proveer infraestructura y servicios

cruciales para proteger vidas y bienes durante la respuesta a la crisis. En resumen, las ciudades y gobiernos locales deben incrementar su capacidad para reducir daños y el periodo de recuperación de cualquier desastre potencial.¹³

Es importante puntualizar que el gobierno federal encabezado por el licenciado Enrique Peña Nieto, desde el inicio de su gestión ha impulsado la atención de daños que provocan los desastres naturales; siendo algunas de sus acciones: la emisión de declaratorias de desastres para acceder a los recursos del Fondo de Desastres Naturales, Fonden, sin embargo, estas acciones son a posteriori, siendo de imperiosa necesidad adecuar el marco normativo vigente y los programas y políticas públicas en materia de prevención.

Otro aspecto que se debe considerar es el uso y destino de los recursos federales para la prevención, atención y reconstrucción de las zonas afectadas por los desastres naturales y antropogénicos; de conformidad con la información pública disponible, en los tres primeros años del actual gobierno se ejercieron 38 mil 506.4 millones de pesos en recursos del Fondo de Desastres Naturales, en contraste, sólo se invirtieron en acciones de prevención vía el Fondo para la prevención de Desastres Naturales 411.0 millones de pesos, es decir, 1.1 por ciento con respecto a lo erogado en acción vía Fonden.

De lo anterior, queda de manifiesto que la mayor parte de la inversión realizada por parte del gobierno federal se destina a acciones de atención a emergencias provocada por los desastres naturales y no a la prevención; gasto que debe ser considerado como inversión y ahorro y no como pérdidas. De acuerdo a datos estimados por de la (UNISDR, por sus siglas en inglés), Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres y el Banco Mundial,¹⁴ por cada dólar invertido en la planeación de ciudades bajo el esquema Reducción de Riesgos de Desastres, el retorno de inversión es aproximado de 4 a 5 dólares en gastos de reconstrucción y pérdidas económicas del sector productivo y de la sociedad en general.

Esta iniciativa no busca más que apoyar y abonar a lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en su objetivo 1.6 “Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano”, y a la línea de acción “Impulsar la Gestión Integral de Riesgos como una política integral en los tres órdenes de gobierno, con la participación de los sectores privado y social”, y cumplimentar las obligaciones adquiridas por México en el ámbito internacional.

En este orden de ideas, es importante mencionar que nuestro país, miembro del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (artículo 11).

Por otra parte, en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015 en Sendai, Miyagi (Japón), los países miembros de la ONU, establecieron una serie de acciones pautados para cumplimentar los retos del desarrollo sostenible, entre los que destacan:

A. Aprobar un Marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015 conciso, específico, preparado con visión de futuro y orientado a la acción.

B. Concluir la evaluación y el examen de la aplicación del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres;

C. Examinar la experiencia adquirida mediante las estrategias, instituciones y planes regionales y nacionales para la reducción de riesgo de desastres y sus recomendaciones, así como los acuerdos regionales pertinentes para la aplicación del Marco de Acción de Hyogo;

D. Determinar las modalidades de cooperación basada en los compromisos para la aplicación de un Marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015;

E. Determinar las modalidades para el examen periódico de la aplicación de un Marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015.

Durante la Conferencia Mundial, los Estados participantes también reiteraron su compromiso de abordar la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia ante éstos; con un renovado sentido de urgencia en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y de integrar como corresponda, los planes, los programas y los presupuestos a todos los niveles y examinar ambas cuestiones en los marcos pertinentes.¹⁵

De los argumentos vertidos con anterioridad y de acuerdo con la jerarquía normativa que se desprende del artículo 133 constitucional, resulta necesario establecer en la Carta Magna los ejes rectores para que las leyes federales y estatales, así como los programas y políticas públicas que realice el ejecutivo cumplan con las características de seguridad, inclusión y resiliencia en materia de asentamientos humanos

En este orden de ideas, y atendiendo los compromisos internacionales que México ha asumido, y sobre todo, a la necesidad y el reclamo de 130 millones de mexicanos de garantizarles que vivan en un país seguro, con capacidad de respuesta ante la presencia de desastres naturales o de aquellos que son consecuencia directa de la actividad agroindustrial del hombre, con la finalidad de reducir pérdidas monetarias tanto de las economías de la nación como del patrimonio de las familias y sobre todo salvaguardar el bien máspreciado que tienen

los seres humanos, y que se usa como base para ejercer uno de los primordiales derechos humanos: la vida; pmento ante esta asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Por el que se reforman los artículos 4o. y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

Los asentamientos humanos en México serán inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. La ley establecerá los lineamientos para su ordenación y regulación.

Artículo 27. ...

...

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular bajo aspectos resilientes, la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para prevenir y reducir los riesgos ante posibles desastres naturales provocados por los efectos del cambio climático, preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2017.

Segundo. Las acciones que se emprendan serán financiables con los recursos de los programas y fondos asignados en los ramos existentes, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda.

Notas

1 Azuela de la Cueva Antonio, Cancino Miguel Ángel, Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3052/9.pdf>

2 Emily McClung de Tapia, Guillermo Acosta Ochoa, Alejandro Terrazas Mata, Abril Cid Salinas, Nuestra huella en el planeta. La historia humana del origen a nuestros días. Editores Siglo Veintiuno.

3 The World Bank. "World Development Indicators: Urbanization." <http://wdi.worldbank.org/table/3.12>. Urban population refers to people living in urban areas as defined by national statistical offices. The indicator is calculated using World Bank population estimates and urban ratios from the United Nations World Urbanization Prospects.

4 Más de la mitad de la población vive en áreas urbanas y seguirá creciendo, Centros de Noticias ONU; 10 de julio de 2014, Nueva York.

<http://www.un.org/es/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>

5 The World Bank. "About the Data: 3.12 Urbanization - World Development Indicators: Urbanization."

<http://wdi.worldbank.org/table/3.12>.

6 Seymour Martin Lipset, Political Man: The Social Bases of Politics. (Doubleday Publishings: New York, 1963), página. 41.

7 UNISDR, "Como desarrollar ciudades más resilientes: Un Manual para líderes de los gobiernos locales." March, 2012. Página 10.

8 Resiliencia, ONU Habitat disponible en: es.unhabitat.org/temas-urbanos/resiliencia/

9 United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction, papers.

10 UNISDR, “2009: Terminología sobre la Reducción de los Riesgos de Desastres,” United Nations, 2009.
http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf Pg. 27.

11 UNISDR, “2009: Terminología sobre la Reducción de los Riesgos de Desastres,” United Nations, 2009.
http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf Pg. 24.

12 Unhabitat. “Urban Poverty Reduction-México.”

<http://mirror.unhabitat.org/content.asp?cid=7417&cat id=156&typeid=13>

13 Ibíd. 8

14 <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/05/10/in-mexico-forests-deliver-for-jobs-and-climate-commitments>

15 Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, 18 de marzo de 2015.
[http://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.p df](http://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)

Dado en la sede de la Comisión Permanente, a 8 de junio de 2016.

Diputada Mirza Flores Gómez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 8 de 2016.)

Que reforma el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida de la diputada Mirza Flores Gómez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 8 de junio de 2016

La que suscribe, Mirza Flores Gómez, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 77 numerales I y II del Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

“La reducción del riesgo de desastres y el aumento de la capacidad de respuesta a los peligros naturales en diferentes sectores del desarrollo pueden tener efectos multiplicadores y acelerar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.”

Ban Ki-moon, secretario general de las Naciones Unidas

El surgimiento de las ciudades se lleva a cabo como un proceso de transición de comunidades sedentarias a pueblos y finalmente, centros urbanos, cuyo catalizador fue la revolución industrial. Las ciudades se caracterizan por la concentración de población, demanda de energía y materia prima, que han provocado la sobreexplotación de recursos fuera de las ciudades y las incidencias de fenómenos de contaminación.

A nivel mundial, la urbanización es un fenómeno social con consecuencias de largo alcance. En la actualidad, de acuerdo con cifras de la Organización de las Naciones Unidas, ONU1 , la población urbana representa 54 por ciento, y se espera que para 2050 dicho porcentaje llegue a 66 por ciento.

De acuerdo con datos similares del Banco Mundial2 , hace cien años, 2 de cada 10 personas vivían en zonas urbanas, pero en 1990, menos del 40 por ciento de la población mundial vivía en una ciudad. A principios de la década de 2010, aproximadamente la mitad de la población mundial vive en zonas urbanas. De acuerdo con las proyecciones del Banco Mundial y de las Naciones Unidas, en 2030, 6 de cada 10 personas vivirán en una ciudad, y en 2050, esta proporción aumentará a 7 de cada 10 personas.

“El proceso de urbanización en México, durante el siglo XX, se atribuye al crecimiento económico ligado a la industrialización y su inherente crecimiento poblacional; la población urbana aumento 58 veces: de 1.4 millones de personas en 1900 a 81 millones en 2010, de esta manera la proporción de las ciudades respecto a la población total paso del 10 por ciento a 72 por ciento, en 110 años.

Así, el número de centros urbanos creció 11 veces y la población urbana aumentó casi 46 veces, lo cual dio lugar a un fenómeno nacional de metropolización. En 1900 existían 33 ciudades de más de 15 mil habitantes, y durante 110 años este número aumento en gran dimensión, a 384 ciudades.”³

De acuerdo con los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial⁴, los cuales arrojan datos más actualizados, se ha demostrado un aumento constante de las tasas de población urbana en México. Mientras que en 1990 poco más de 61 millones de ciudadanos mexicanos vivían en las ciudades y centros urbanos, ese número aumentó a más de 99 millones en 2014, lo que corresponde a un crecimiento de 8 por ciento en menos de 25 años.

Con estos datos es claro afirmar, que el fenómeno de la urbanización de la población mundial va en aumento; en la actualidad más de la mitad de la humanidad por primera vez vive en las ciudades, cifra que sigue creciendo.

La aparición de las grandes urbes inevitablemente trae problemas en las áreas de la planificación, el transporte público, las economías locales y nacionales, la infraestructura, los mercados de trabajo formal e informal, el acceso a la educación, y seguridad alimentaria, agua potable y calidad del aire y medio ambiente en general. El rápido crecimiento urbano amplía la brecha de la desigualdad económica y exacerba la pobreza urbana y los problemas sociales que esto conlleva.

Visiblemente, las ciudades son sistemas dependientes de energía y materiales de otros territorios. Las ciudades se apropian de las reservas ecológicas para obtener recursos y exportar sus residuos. Esa apropiación se logra a través del comercio regional e internacional, así como el aprovechamiento de los ciclos biogeoquímicos (por ejemplo, el del carbono, las ciudades emiten localmente el Gas de Efecto Invernadero, que contribuye al cambio climático a escala global). Así mientras más grandes y acaudaladas sean las ciudades, la solicitud de superficie territorial para cubrir sus demandas y asimilar sus desechos tiende a ser mayor, es decir su huella ecológica aumenta. Consecuentemente, medir y disminuir la huella ecológica de las zonas urbanas es uno de los grandes retos actuales en aras de lograr la sostenibilidad de nuestro entorno.

Para México, la urbanización es y seguirá siendo uno de los principales retos del desarrollo, en especial el orientar la urbanización de manera sostenible y garantizando la mayor seguridad humana.

Por ello y bajo los actuales retos de urbanización, es que se vuelven indispensables para México el diseño de políticas públicas urbanas resilientes.

En este sentido, el objetivo de la presente iniciativa es garantizar a todas y todos los mexicanos el derecho de vivir en un país resiliente. El espíritu de esta iniciativa surge como una preocupación y forma de acción ante los efectos del cambio climático; la vulnerabilidad de las ciudades frente a los desastres naturales y las pérdidas humanas, económicas y de infraestructura que ocasionan tienen un impacto más que significativo para el desarrollo del país. La resiliencia y la reducción de riesgos de desastres deben ser un tema prioritario en las agendas de los gobiernos y los parlamentos.

La resiliencia alude a la capacidad de los asentamientos humanos para resistir y recuperarse rápidamente de cualquier peligro plausible. La resiliencia frente a las crisis no sólo contempla la reducción de riesgos y daños de catástrofes (como pérdidas humanas y bienes materiales), sino la capacidad de volver rápidamente a la situación estable anterior. Mientras que las típicas medidas de reducción de riesgos tienden a concentrarse en una amenaza específica y dejan de lado la vulnerabilidad frente a otro tipo de peligros, la resiliencia adopta un enfoque frente a amenazas múltiples, considerando la capacidad de recuperación frente a todo tipo de peligros plausibles.⁵

Un país sin un programa de prevención de desastres ocasionados por los efectos naturales y el cambio climático, es un país en el que los mismos son subestimados, convirtiéndolos en riesgos latentes.

Por otro lado, una población que reside en viviendas y zonas que cuentan con servicios e infraestructura adecuados, que cumplen con códigos de construcción razonables y en la que no existen asentamientos informales ubicados en zonas de riesgo; además se encuentran protegidos por un sistema nacional de coordinación, prevención y manejo de riesgos, claramente cuentan con un gobierno incluyente, competente y responsable.

Bajo las condiciones climáticas actuales, las responsabilidades primordiales de los gobiernos son velar por una urbanización sostenible y resiliente, por ello es necesario reorientar las políticas públicas y los recursos precisos para desarrollar capacidades a fin de asegurar la gestión y la organización de las comunidades antes, durante y después de una amenaza natural.

“Un país resiliente es aquel en el que las autoridades y la población comprenden sus amenazas y crean bases de información compartida sobre las pérdidas asociadas a la ocurrencia de desastres, las amenazas y riesgos, sobre quién está expuesto y quién es vulnerable. La ciudadanía está empoderada para participar, decidir y planificar su ciudad conjuntamente con las autoridades; y valoran el conocimiento, las capacidades, los recursos autóctonos y toman medidas para anticiparse a los desastres y mitigar su impacto, mediante el uso de tecnologías de monitoreo y alerta temprana para proteger la infraestructura, los activos y los

integrantes de una comunidad. Así las sociedad se anticipa y mediante la prevención de desastres protege sus bienes materiales, patrimonio cultural y riqueza medioambiental y económica de la sociedad”.⁶

Una comunidad resiliente es capaz de minimizar las pérdidas físicas y materiales derivadas de fenómenos meteorológicos extremos, terremotos u otras amenazas naturales o inducidas por el hombre, es capaz de responder, implementar estrategias inmediatas de recuperación y restaurar rápidamente los servicios básicos necesarios para reanudar la actividad social, institucional y económica tras un desastre.

Cabe mencionar que la reducción del riesgo de desastres, RRD, no solo tiene como objeto generar sociedades más resilientes frente a catástrofes mayúsculos sino también a fenómenos sub-catastróficos como lo son las inundaciones en las ciudades debido a los temporales de lluvia o a la desertificación, fenómenos que equivalen a las mayores pérdidas económicas para el sector privado, los gobiernos y los individuos.

En los últimos 20 años, los desastres naturales han afectado a 4.4 billones de personas y han generado pérdidas globales de 2 billones de dólares americanos, donde han perdido la vida 1.3 millones de personas, tanto en países desarrollados como en los de vías de desarrollo⁷

Ante este escenario, los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, han optado por incluir dentro de sus prioridades políticas la reducción de riesgo de desastres, RRD. Entendemos por esto, al conjunto de políticas públicas que tienen como objetivo primordial prevenir el impacto y los daños causados por desastres naturales. La reducción de riesgo incluye distintos aspectos como la gestión, mitigación y la preparación para catástrofes.

En términos prácticos, la RRD es el concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante: esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis ya la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos.

La adopción de la RRD como una política pública y la integración de los conceptos y prácticas de la resiliencia en la planificación urbana tiene por objeto aumentar la preparación de una ciudad. Una ciudad preparada se puede definir como: el conjunto conocimientos y las capacidades que desarrollan las autoridades, los profesionales, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder, y recuperarse de forma efectiva a los impactos de los eventos o las condiciones probables o inminentes o actuales que se relacionan con una amenaza⁸.

Una sociedad con un nivel alto de preparación frente a los desastres, permite aumentar la capacidad de los centros urbanos para mitigar los efectos adversos de los choques y los factores de estrés producidos por los desastres naturales y artificiales. Mitigación implica la disminución o la limitación de los impactos adversos de las amenazas y los desastres a fines.

Las altas tasas de urbanización y la infinidad de problemas socioeconómicos que este fenómeno conlleva le imponen a las autoridades mayores retos y más demandas para la solución de las distintas problemáticas. Sin embargo, la RRD ha demostrado no ser sólo una metodología diseñada para proteger los centros urbanos de desastres naturales, de hecho es parte efectiva de una estrategia de desarrollo nacional más amplia e integral que va más allá de los principios básicos de la planificación y urbanización. La RRD es parte de una red más amplia de estrategias de desarrollo.

Las políticas de RRD deben ser entendidas como uno de los tres pilares de las prácticas actuales de desarrollo que han sido adoptadas por las Naciones Unidas, organizaciones internacionales y muchos gobiernos nacionales.

1. Reducción de los riesgos de desastres
2. Desarrollo sostenible, DS
3. Adaptación al cambio climático, ACC

Estas tres variables (políticas públicas), cuando se conceptualiza e implementan adecuadamente, crea una correlación de auto-refuerzo para sus efectos, con lo que cada uno refuerza el trabajo y el éxito de los demás.

Dicho de otra manera, las inversiones en proyectos de desarrollo usualmente no son sostenibles generando un impacto en el medio ambiente y se pierden con facilidad durante y después de los desastres naturales sobre todo cuando carecen de planificación resiliente. Por otro lado, la RRD se vuelve más eficiente y benéfica en términos multisectoriales, cuando incluye aspectos de la ACC y protege, y se nutre a la vez del, DS. De esta manera las sociedades obtienen beneficios enormes de desarrollo a través de esta relación simbiótica y con impactos transversales.

La RRD comenzó a integrarse en los marcos de desarrollo y estrategias de las Naciones Unidas con el Marco de Acción de Hyogo, MAH, un acuerdo internacional de 10 años que fue adoptado en 2005 en Japón por los estados miembros de la ONU. El cual primordialmente pretendía “hacer la reducción del riesgo de desastres una prioridad” de manera “transversal en el contexto del desarrollo sostenible y, por tanto, un elemento importante para la logro de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente”. Inspirado por el tsunami de la Costa del Pacífico de 2004, MAH fue el primer plan global de éxito para coordinar los esfuerzos internacionales y nacionales en la RRD mediante el

reconocimiento de la vinculación entre la preparación y la prevención hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, (2000- 2015).

La Organización de las Naciones Unidas subrayó su nuevo enfoque en la RRD iniciando oficialmente la agenda post-2015 para el desarrollo desde marzo de 2015, con la tercera Conferencia mundial para la reducción del riesgo de desastres en Sendai, Japón. Más de 130 jefes de Estado, ministros, delegaciones diplomáticas, la ayuda humanitaria internacional y las organizaciones de la sociedad civil asistieron a la Conferencia mundial en reducción de riesgos de desastres, WCDRR (por sus siglas en inglés), declarando su determinación de “mejorar los esfuerzos para fortalecer la reducción del riesgo de desastres para reducir las pérdidas de vidas y bienes económicos de las naciones.”⁹

Las negociaciones de la WCDRR resultaron en el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres. Este documento guía sustituye a su predecesor, el Marco de Acción de Hyogo, que sirvió de marco para las acciones de la RRD desde 2005 hasta 2015. Dos objetivos de desarrollo del milenio hablan de RRD:

- Objetivo 9: Industria, innovación, infraestructura. La construcción de infraestructura resiliente, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación;
- Objetivo 11: Las ciudades y comunidades sostenibles - Convertir las ciudades incluyentes, seguras, resilientes y sostenibles.”¹⁰

Otros Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, se apoyan indirectamente a través de la inclusión de las políticas de RRD más duraderos. Tal es el caso de la reducción de la pobreza, reducción de la violencia de género, evitar los desplazamientos humanos, combate y adaptación al cambio climático, etc. Es por ello que se dice que el impacto de una buena política de la RRD tiene efectos transversales y multisectoriales.

Por otra parte, en el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030, en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015 en Sendai, Miyagi (Japón), los países miembros de la ONU, establecieron una serie de acciones pautadas para cumplimentar los retos del desarrollo sostenible, entre los que destacan:

- a) Aprobar un marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015 conciso, específico, preparado con visión de futuro y orientado a la acción;
- b) Concluir la evaluación y el examen de la aplicación del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres;

c) Examinar la experiencia adquirida mediante las estrategias, instituciones y planes regionales y nacionales para la reducción de riesgo de desastres y sus recomendaciones, así como los acuerdos regionales pertinentes para la aplicación del Marco de Acción de Hyogo;

d) Determinar las modalidades de cooperación basada en los compromisos para la aplicación de un Marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015;

e) Determinar las modalidades para el examen periódico de la aplicación de un Marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015.

Durante la Conferencia Mundial, los Estados participantes también reiteraron su compromiso de abordar la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia ante los mismos; con un renovado sentido de urgencia en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y de integrar como corresponda, los planes, los programas y los presupuestos a todos los niveles y examinar ambas cuestiones en los marcos pertinentes.¹¹

En esta inteligencia, un aspecto fundamental de esta iniciativa es el de la protección de los recursos económicos tanto públicos como privados. Si bien México ha reducido en gran medida las pérdidas humanas a través del Sistema Nacional de Protección Civil, Sinaproc, el país sigue sufriendo daños económicos con una regularidad asombrosa y sin una política de estado clara y capaz de frenar las pérdidas sociales, gubernamentales y del sector económico privado.

De 2005 a 2013, las pérdidas económicas combinadas en México fueron más de 3.8 mil millones de dólares¹². La mayor parte de esas pérdidas se dieron en los centros urbanos, donde se han afectado infraestructura clave, como escuelas, carreteras, puentes y hospitales¹³. Todo lo anterior sin medir el impacto del sector laboral, del sector de servicios secundarios. Dado que se proyectan mayores niveles de urbanización, este tipo de pérdidas seguirá en aumento si México no comienza a transformar sus comunidades y ciudades a unas más resilientes y sostenibles.

Los desastres ponen en peligro la seguridad alimentaria de la población más desprotegida a nivel mundial. La reducción del riesgo de desastres es vital para asegurar uno de los derechos y libertades más fundamentales del hombre, por ejemplo, el derecho a la alimentación. A menos que empecemos a utilizar políticas de reducción de desastres en la adaptación al cambio climático, a gestionar el crecimiento de manera responsable y a detener la degradación ambiental, los desastres seguirán amenazando más vidas y medios de sustento que nunca.

Para la economía de una nación es catastrófico el continuamente registrar pérdidas económicas en infraestructura, en bienes de la población y en el sector económico formal. Otro elemento que genera pérdidas sustanciales en el presupuesto y una opacidad en el gasto de los recursos es el uso de los fondos

para recuperación o fondos para desastres, esto significa el tener en casa un barril sin fondo con demandas de recursos económicos enormes y continuos condenando a las finanzas gubernamentales a un espiral de inversión en la reconstrucción sin fin y a un empobrecimiento del país.

“México, geográficamente y debido a su acelerado proceso de urbanización es altamente vulnerable y susceptible a terremotos, huracanes, inundaciones, tornados y sequías. Sólo cuatro eventos hidro-meteorológicos representan aproximadamente 67 por ciento de las pérdidas económicas: riadas, deslizamientos, inundaciones y la lluvia.”¹⁴

Por otro lado, existen ya ejemplos en el mundo donde ha quedado demostrado que una RRD integrada con DS y ACC, el uso de tecnología avanzada para el manejo del agua, creación estratégica de espacios verdes y la gestión de las defensas naturales, utilizadas de manera combinada han podido mitigar las pérdidas hidrológicas y apoyar la adaptación al cambio climático.

En este contexto, México cuenta desde el 2012 con la Ley General de Protección Civil que tiene por objeto el de introducir en la política pública el concepto de gestión integral de riesgos, en dicho ordenamiento se estableció la obligación de crear un Atlas Nacional de Riesgos como el instrumento para consolidar los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y de las instancias participantes del Sistema Nacional de Protección Civil para pver y pvenir los desastres, sin ningún resultado notorio y con los alcances necesarios, como lo demuestra la información disponible hasta hoy.¹⁵

La falta de coordinación nacional para la resiliencia y la RRD integrada en todos los niveles del gobierno mexicano genera un conjunto paralelo de riesgos además de los que la naturaleza genera¹⁶ . Esta falta de agenda gubernamental resulta incomprensible teniendo en cuenta el compromiso global de México, a través de la Coordinación Nacional de Protección Civil, la cual representó a México en la WCDRR en Sendai, expresando el apoyo del gobierno al nuevo marco¹⁷ .

Resulta paradójico que a pesar de las crecientes pérdidas económicas por desastres naturales tanto catastróficos, como subcatastróficos y las notables limitaciones presupuestales de nuestro país, las instituciones del Estado mexicano, en todos los niveles, aún no han reconocido plenamente la necesidad de adoptar, integrar e implementar la RRD.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE, en el informe de 2013 destacó críticamente la necesidad imperiosa de México de detener las pérdidas económicas y de actualizar su Sistema Nacional de Protección Civil con el fin de cambiar el enfoque hacia el fortalecimiento de capacidades para la prevención de desastres y la reducción de la vulnerabilidad. Esto, con el fin de contribuir al crecimiento económico sostenido, ya que las últimas pérdidas económicas han sido en gran parte debido a los huracanes y eventos relacionados con las inundaciones¹⁸ .

Más allá de la sugerencia de la OCDE de cambiar el rumbo de las políticas mexicanas en el tema de la resiliencia, como ya lo mencionamos, México es estado firmante del Marco de Sendai y los Objetivos de Desarrollo Sostenible por lo tanto desde nivel municipal hasta el de la federación debemos de tener en marcha ya políticas públicas orientadas a coordinar e implementar RRD en conjunto con ODS y ACC. Es imperante que el Estado mexicano presente avances en sus compromisos frente a sus invitados de la plataforma mundial de la ONU en la RRD, ya que nuestro país será anfitrión de dicha cumbre en mayo de 2017 en Cancún. Esta es sin duda una oportunidad invaluable para demostrar que México está tomando medidas activas hacia la implantación a nivel local y federal de largo alcance para fortalecer las capacidades, proteger a sus ciudadanos, la economía nacional y su lucha contra el cambio climático.

Es importante puntualizar que el gobierno federal mediante la atención de daños que provocan los desastres naturales sigue atendiendo a una política reactiva y asistencial (a posteriori), siendo de imperiosa necesidad adecuar el marco normativo vigente y los programas y políticas públicas en materia de prevención.

Otro aspecto que se debe considerar es el uso y destino de los recursos federales para la prevención, atención y reconstrucción de las zonas afectadas por los desastres naturales y antropogénicos; de conformidad con la información pública disponible, en los tres primeros años del actual gobierno se ejercieron 38 mil 506.4 millones de pesos en recursos del Fondo de Desastres Naturales, Fonden, en contraste, sólo se invirtieron en acciones de prevención vía el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales 411.0 millones de pesos, es decir, 1.1 por ciento con respecto a lo erogado en acción vía Fonden.

De lo anterior, queda de manifiesto que la mayor parte de la inversión realizada por parte del gobierno federal se destina a acciones de atención a emergencias provocada por los desastres naturales y no a la prevención; gasto que debe ser considerado como inversión y ahorro y no como pérdidas. De acuerdo a datos estimados por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, (UNISDR por sus siglas en inglés), y el Banco mundial, por cada 1 dólar americano invertidos en la planeación de ciudades bajo el esquema reducción de riesgos de desastres, el retorno de inversión es aproximado de 4 a 5 dólares en gastos de reconstrucción y pérdidas económicas del sector productivo y de la sociedad en general.¹⁹

Por lo expuesto, esta iniciativa no busca más que apoyar y abonar a lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en su objetivo 1.6. “Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano”, y a la línea de acción “Impulsar la gestión integral de riesgos como una política integral en los tres órdenes de gobierno, con la participación de los sectores privado y social”.

Considero que la Carta Magna debe incluir el concepto resiliencia, con el fin de reflejar nuestro compromiso tanto con los ciudadanos de nuestro país, el

desarrollo sostenible y responsable de nuestra nación, la protección a los bienes económicos y a el compromiso con la adaptación y combate al cambio climático.

México no sólo debe de prever las amenazas que ponen en riesgo a la población cuando suceden los desastres, sino que debemos construir el camino hacia una plataforma de prevención y disminución de las pérdidas económicas y materiales como consecuencia de los cada vez más constantes fenómenos de la naturaleza, derivados del acelerado ritmo del cambio climático de nuestro planeta.

Soy una convencida que es tiempo que la reducción de riesgos de desastres sea parte fundamental del desarrollo sostenible de nuestra nación, donde no se escatime las acciones inmediatas de prevención, recuperación y restauración inmediata de los servicios básicos necesarios para reanudar la actividad social, institucional y económica de nuestra sociedad tras un desastre.

Ante estos restos y atendiendo los compromisos internacionales que México ha asumido, pero sobre todo, ante la necesidad y el reclamo de 130 millones de mexicanos que necesitan del Estado las garantías necesarias para vivir en un país seguro, con capacidad de respuesta ante la presencia de desastres naturales o de aquellos que son consecuencia directa de la actividad agroindustrial del hombre, con la finalidad de reducir pérdidas monetarias tanto de las economías de la nación como del patrimonio de las familias y sobre todo salvaguardar el bien máspreciado que tienen los seres humanos, y que se usa como base para ejercer uno de los primordiales derechos humanos: la vida; presento ante esta asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Por el que se reforma el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, sustentable y resiliente, 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.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2017.

Segundo. Las acciones que se emprendan serán financiables con los recursos de los programas y fondos asignados en los ramos existentes, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda.

Notas

1 Más de la mitad de la población vive en áreas urbanas y seguirá creciendo, Centros de Noticias ONU; 10 de julio de 2014, Nueva York,

<http://www.un.org/es/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>

2 The World Bank. "About the Data: 3.12 Urbanization-World Development Indicators: Urbanization." <http://wdi.worldbank.org/table/3.12>.

3 Emily McClung de Tapia, Guillermo Acosta Ochoa, Alejandro Terrazas Mata, Abril Cid Salinas, Nuestra huella en el Planeta.- la historia humana del origen a nuestros días.-Editores Siglo Veintiuno

4 The World Bank. "World Development Indicators: Urbanization." <http://wdi.worldbank.org/table/3.12>. Urban population refers to people living in urban areas as defined by national statistical offices. The indicator is calculated using World Bank population estimates and urban ratios from the United Nations World Urbanization Prospects .

5 Resiliencia ONU Habitat disponible en: es.unhabitat.org/temas-urbanos/resiliencia/

6 UNISDR, "Como desarrollar ciudades más resilientes: Un manual para líderes de los gobiernos locales." Marzo de 2012. Página 10.

7 United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction, papers.

8 UNISDR, "2009: Terminología sobre la Reducción de los Riesgos de Desastres," United Nations, 2009. http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf Pg, 24.

9 United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction, "The Sendai Declaration." March, 2015.

http://www.unisdr.org/files/43300_sendaideclaration.pdf

10 Ídem

11 Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, 18 de marzo de 2015.

[http://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.p df](http://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)

12 “Mexico: Disaster and Risk Profile: Basic Country Statistics and Indicators (2014).”

<http://www.pventionweb.net/countries/mex/data/>

13 Maita Fernández-Armesto and Gemma Noguera, “La resiliencia urbana, clave del futuro de las ciudades: urbes de todo el mundo están iniciando su camino para proteger a sus habitantes, sus bienes y el mantenimiento de la funcionalidad ante posibles crisis,” El País, 22 de mayo de 2015. http://elpais.com/elpais/2015/05/21/planeta_futuro/1432231832_145438.ht ml

14 Damian Carrington, “March temperatures smashes 100-year global record,” The Guardian. 15 April 2016. http://www.theguardian.com/environment/2016/apr/15/march-temperature-sm ashes-100-year-global-record?CMP=Share_iOSApp_Other.

15 Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). “Mexico: Review of the Mexican National Civil Protection System,” OECD, 2013

16 Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). “Mexico: Review of the Mexican National Civil Protection System,” OECD, 2013

17 “En este sentido, consideramos que la prevención y reducción del riesgo de desastres es clave del desarrollo para la economía de nuestras comunidades y que por lo tanto debemos seguir invirtiendo en ello.” Luis Felipe Puente coordinador nacional de protección civil, discurso como representante del gobierno mexicano en la WCDRR en Sendai.

18 Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). “Mexico: Review of the Mexican National Civil Protection System,” OECD, 2013.

19 The World Bank; In Mexico, forests deliver for jobs and climate commitments, mayo 10, 2016

<http://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/05/10/in-m exico-forests-deliver-for-jobs-and-climate-commitments>

Dado en el recinto de la Comisión Permanente, a 8 de junio de 2016.

Diputada Mirza Flores Gómez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 8 de 2016.)

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida de la diputada Norma Rocío Nahle García, en nombre propio y de los diputados Vidal Llerenas Morales y Virgilio Dante Caballero Pedraza, del Grupo Parlamentario de Morena, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 22 de junio de 2016

La suscrita, Norma Rocío Nahle García, en nombre propio y de los diputados Vidal Llerenas Morales y Virgilio Dante Caballero Pedraza, integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete 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, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

A partir del 2 de enero de 2013, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que entre otros cambios, se propuso la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, con las modificaciones a los artículos 26, 31, 37, 44 y 50, se transfirieron temporalmente las atribuciones de la Secretaría de Función Pública a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Puesto que en el artículo segundo transitorio de ese decreto se establece que:

Las modificaciones previstas en el presente decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica.

Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisará que el control interno y el sistema integral de control y evaluación gubernamental sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y principios del Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizará las reformas legales a que haya lugar.

En el marco de la reforma del Estado, y la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción, diversos legisladores presentaron iniciativas mediante las cuales se proponían modificar la forma en que el Ejecutivo federal rendía cuentas. El 25 de noviembre de 2014, diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron una iniciativa mediante la cual proponían

entre otras reformas que la Cámara de Diputados ratifique al titular del órgano responsable del control interno del Ejecutivo federal, a través de una terna que al efecto deberá presentar el presidente de la República.

Esta iniciativa fue dictaminada conjuntamente con las propuestas presentadas por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en las Cámaras de Diputados y Senadores el 4 de noviembre de 2014, asimismo la diputada Lilia Aguilar Gil, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, presentó dos iniciativas con fecha 19 de noviembre de 2014, finalmente el 12 de febrero de 2015, los diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Así, el 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacando una adición a la fracción II del artículo 76, que dice:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

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

III. a XIV. ...

Asimismo en los transitorios se facultó al Congreso de la Unión para expedir diversas normas respecto al órgano fiscalizador, como también la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tal y o como se establece en el artículo segundo transitorio:

El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.

De lo anterior se puede advertir que el texto vigente de la Carta Magna contiene el mecanismo para ratificar al titular de la Secretaría de Control Interno del Ejecutivo federal a cargo de la Cámara de Senadores.

Cabe destacar, que de acuerdo al octavo transitorio del decreto publicado el 27 de mayo de 2015, se establece:

Octavo. Los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que hayan sido nombrados a la fecha de entrada en vigor de la ley a que se refiere la fracción XXIX-H, del artículo 73, de esta Constitución, continuarán como Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa por el tiempo que fueron nombrados.

Los titulares de los órganos a que se refieren las adiciones y reformas que establece el presente decreto en las fracciones VIII del artículo 74 y II del artículo 76, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del mismo, continuarán en su encargo en los términos en los que fueron nombrados.

...

En el mismo sentido, el 11 de junio de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. En los transitorios se define quienes son los “órganos”:

Séptimo. En tanto se integran los órganos constitucionales conforme a lo dispuesto en el artículo Sexto Transitorio, continuarán en sus funciones, conforme al marco jurídico vigente a la entrada en vigor del presente decreto, los órganos desconcentrados Comisión Federal de Competencia y Comisión Federal de Telecomunicaciones. Los recursos humanos, financieros y materiales de los órganos desconcentrados referidos pasarán a los órganos constitucionales que se crean por virtud de este decreto.

Los procedimientos iniciados con anterioridad a la integración de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, continuarán su trámite ante estos órganos en términos de la legislación aplicable al momento de su inicio. Las resoluciones que recaigan en estos procedimientos, sólo podrán ser impugnadas en términos de lo dispuesto por el presente decreto mediante juicio de amparo indirecto.

De lo anterior se desprende que, el espíritu del legislador al incluir este conjunto de transitorios fue garantizar que las labores encomendadas a los órganos no se truncan con la incertidumbre de la ratificación de sus altos funcionarios, en el momento que entró en vigor la Ley General del Sistema Anticorrupción.

Sin embargo, no se menciona el procedimiento que debe seguir el Titular de la Secretaría de Control Interno del Ejecutivo Federal. Del cual se hace referencia que es la Cámara de Senadores quien ratificará o no la propuesta del Ejecutivo federal.

Si bien, el Congreso de la Unión, como portador de la representación política de la nación, y del pulso político, económico, social del país, debe asumir una participación de mucho mayor relevancia en la definición de la posición general que debe tener nuestro país. La misma Constitución Política establece que es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, la fiscalización de la gestión pública del Ejecutivo federal.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XIII. ...

XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;

XXV. a XXX. ...

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

I. ...

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

III. ...

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

V. a IX. ...

Con el propósito de robustecer este Sistema de Fiscalización, el Grupo Parlamentario de Morena propone que el titular de la Secretaría de Función Pública sea designado por la Cámara de Diputados, la independencia de este órgano de control interno es relevante ya que es la autoridad encargada de sancionar a los servidores públicos que incurrieran en responsabilidad administrativa del Ejecutivo Federal. La designación por parte del Ejecutivo constituye en un área de opacidad en la actuación de las personas adscritas a éste órgano de control, en perjuicio de la legalidad.

Para contar con una Contraloría Interna del Ejecutivo federal que sea objetiva y cuya función se apegue a los más altos estándares de cumplimiento normativo y siguiendo el antecedente jurisdiccional, por el cual la Cámara de Diputados es quien realice la función de nombrar, ratificar y remover a los titulares de las Contralorías Internas de los siete órganos autónomos constitucionales y al titular de la Secretaría de Función Pública.

Esta es la razón por la cual propongo que se otorgue competencia a la Cámara de Diputados para que designe al titular de la Secretaría de Función Pública, siguiendo los parámetros y el diseño que en su momento, a nivel constitucional se establecen para la designación de los Contralores de los Órganos Autónomos Constitucionales.

Con este primer paso, de mayor independencia y autonomía de la Secretaría de la Función Pública se puede fortalecer un marco institucional anticorrupción naciente, que esta autonomía privilegie a través de una mayor transparencia las acciones de supervisión y las sanciones a imponer, que permita combatir eficazmente la corrupción, que con la aplicación de la Ley se desaparezca la impunidad, principal factor que lleva a los funcionarios a cometer actos reprobables como son el tráfico de influencias, contrabando, soborno, peculado, uso privado de bienes públicos, licitaciones públicas concertadas y concesiones pactadas.

La importancia que tiene la Secretaría de la Función Pública en la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción, queda de manifiesto en la reforma constitucional del artículo 113, fracción I, publicada el 27 de mayo de 2015:

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. El sistema contará con un Comité Coordinador que estará 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 esta

Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

...

Como pilar del Sistema Nacional Anticorrupción, es imperioso que la Secretaría de la Función Pública, entre en funciones en el momento que entre en vigor la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción, por ello se propone adicionalmente que el titular de la Secretaría de la Función Pública sea ratificado por el Congreso en cuanto se publique la primera Ley del Sistema Anticorrupción.

Por lo expuesto, someto a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que sea la Cámara de Diputados la facultada para designar al titular de la Secretaría de Función Pública

Primero. Se reforman las Fracciones VII del Artículo 74 y II del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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

I. a VII. ...

VIII. Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación y al titular de la Secretaría de Función Pública, y

IX. ...

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

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

III. ...

Segundo. Se adiciona al segundo párrafo del artículo octavo transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015:

Octavo. ...

Los titulares de los órganos a que se refieren las adiciones y reformas que establece el presente decreto en las fracciones VIII del artículo 74 y II del artículo 76, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del mismo, continuarán en su encargo en los términos en los que fueron nombrado; el titular de la Secretaría de la Función Pública deberá ser ratificado en el momento en que entre en vigor la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción que se refiere el artículo 113 de esta Constitución.

...

Transitorios

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

Dado en la Sede de la Comisión Permanente, a 22 de junio de 2016.

Diputados: Virgilio Dante Caballero Pedraza, Vidal Llerenas Morales, Rocío Nahle García

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.)

Que reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida del diputado Juan Romero Tenorio, del Grupo Parlamentario de Morena, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 29 de junio de 2016

El suscrito, diputado Juan Romero Tenorio integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, numeral 1, los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos incisos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que garantiza la atribución de grupos parlamentarios para interponer acción de inconstitucionalidad contra normas o disposiciones de carácter general que contravengan principios, derechos o garantías constitucionales, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

Los medios de control de la constitucionalidad son los instrumentos a través de los cuales se busca mantener o defender el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los que se encuentra la acción de inconstitucionalidad.

Este medio de control abstracto de la constitucionalidad se tramita en forma exclusiva ante la SCJN, a través de ésta se denuncia 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.

De conformidad con el actual artículo 105, fracción II de la Constitución General, las acciones de inconstitucionalidad las pueden promoverlas los legisladores, Senadores y Diputados Federales o Locales o, que conformen una minoría parlamentaria que represente al menos el 33% del total de quienes integran el órgano que haya expedido la norma que impugna. Esta acción también la pueden promover el Procurador General de la República, los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral o los partidos con registro local, cuando se trate de leyes electorales, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos de protección de tales derechos de los Estados y del Distrito Federal. El único órgano jurisdiccional que conoce este medio de control es la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si la SCJN declara que una norma es contraria a la Ley Suprema, por el voto de ocho o más ministros, tendrá efectos generales y no podrá volver a tener vigencia ni aplicársele a persona alguna.

Si bien, la acción de inconstitucionalidad se podrá interponer por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales; por equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; así como el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano, el nivel de representación de la oposición o de las minorías legislativas anulan la posibilidad de accionar cuando no se cumple con el porcentaje del 33 por ciento de los integrantes del cuerpo legislativo que corresponda.

Por citar un ejemplo, la Cámara de Diputados se integra por 500 diputados, los que conforman los siguientes Grupos Parlamentarios: PRI (208); PAN (109); PRD (60); PVEM (42); Morena (36); MC (24); PANAL (11); PES (9); independientes (1). De los anteriores solo el PRI puede cumplir con el porcentaje requerido para ejercer la acción de inconstitucionalidad, excluyendo al resto de los grupos los que por sí mismos están imposibilitados para hacerlo puesto que se requieren 167 legisladores para cumplir con el 33% que se exige para ejercer la acción de inconstitucionalidad.

Igual suerte se corre en la Cámara de Senadores, la que se integra con los siguientes grupos parlamentarios PRI (58); PAN (38); PRD (19); PVEM (7); PT (7); Sin grupo (2). Para cumplir el 33 por ciento de los miembros de la Cámara de Senadores es necesaria la adhesión de 43 Senadores, los que solo puede hacer el PRI, el resto por sí solo no es posible, salvo que actúen en coalición. Esquema de exclusión que se reproduce en los órganos legislativos de las Entidades de la Federación que es necesario subsanar.

Partimos de la base de que la sociedad mexicana está conformada por una pluralidad de grupos que expresan intereses, ideas, valores y proyectos diversos. Mismas que pueden ser contradictorias o irreconciliables. Por lo que en un estado democrático, los órganos de representación popular deben de conformarse de acuerdo con la pluralidad de la sociedad a la que pertenecen. Pluralidad que reconoce el sistema electoral al establecer un sistema mixto de representación mediante el sistema de mayoría relativa (300 Distritos uninominales) y de representación proporcional (200 diputados electos en cinco circunscripciones electorales). De igual forma, la Cámara de Senadores sigue el sistema mixto para su integración a través de la elección de 64 Senadores por Mayoría Relativa; 32 de primera minoría y 32 de representación proporcional a través de la elección en una sola circunscripción electoral nacional.

Garantizar medios de control constitucional para los grupos minoritarios en órganos legislativos constituye un medio que fortalece la observación de los principios, derechos y garantías constitucionales. La regla de la mayoría, ya sea simple o calificada, no debe ser la que sancione o prive a los grupos minoritarios el derecho a expresar los intereses o visiones de quienes representan. La actuación

de los grupos mayoritarios debe observar y garantizar los derechos, principios y valores reconocidos en la Constitución a toda persona. Como afirma Sartori "...el principio activo de la democracia es el principio de la mayoría limitada...", limitada no en cuanto a su capacidad de representación sino a la de avasallar, limitar o eliminar derechos reconocidos por la simple aplicación del voto mayoritario.

El respeto irrestricto de los derechos y garantías previstos en la Constitución para todas las personas pasa por el tamiz de la viabilidad y exigibilidad de los mismos. Por lo que resulta necesario que más allá del control mayoritario en la toma de decisiones legislativas, es exigible el acceso a medios de control de la constitucionalidad de los actos de las mayorías a través del acceso a los medios jurisdiccionales previstos en la misma Constitución.

En el caso concreto se propone reconocer a las minorías parlamentarias como sujetos con capacidad para interponer la Acción de Inconstitucionalidad. El actual parámetro del 33% de los integrantes del órgano legislativo que emite la norma que se califica como conculcadora de la Constitución hace imposible el acceso de los grupos parlamentarios minoritarios a este medio de control constitucional.

La imposibilidad de diversos sectores para acceder a medios de control constitucional y legal de actos de autoridad o en el proceso de creación de leyes da cuenta de los riesgos del pensamiento único y de la construcción de disidentes en la operación de las nuevas leyes como un otro del que fácilmente puede prescindirse. Situación que genera políticas de eliminación del contrario minando las posibilidades de gobernabilidad y seguridad jurídica.

La historia reciente de los medios de control constitucional registra múltiples casos en los que el poder hegemónico define la normalidad y la legaliza, a través del aparato judicial. Como es el caso de la reforma política del Distrito Federal, de las denominadas reformas estructurales, entre otras. Por lo cual el reconocimiento de la acción de las minorías a través de la facultad para activar medios de control constitucional sobre las decisiones mayoritarias, no es una cuestión menor, en un sistema que se tilda de democrático.

Tener las mayorías en órganos legislativos no autoriza la restricción de derechos. Es importante que el ejercicio del poder de las mayorías se realice en un marco democrático con normas y procedimientos, estables y previsibles, garantizando la certeza y seguridad como principios constitucionales.

En la consolidación de la democracia, reconociendo a los otros, a los diferentes, el desafío consiste en establecer un mayor acceso a los sistema de controles constitucionales y legales que fortalezcan la cultura de respeto a los derechos de las minorías y a las leyes que determinan su lugar en los órganos de representación y en medios de defensa asequibles y garantes de los derechos reconocidos constitucionalmente.

La figura del grupo parlamentario como instancia en la toma de decisiones se reconoce en la misma Constitución general:

a) En el artículo 6º, al establecer que serán los grupos parlamentarios del Senado los que propondrán y designarán a los siete comisionados del órgano autónomo responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

b) En el artículo 41, Fracción V, apartado A, mediante la figura del Consejero del Poder Legislativo, que propone cada grupo parlamentario con afiliación de partido en alguna de las Cámaras, como integrantes del Consejo General del Instituto Nacional de Elecciones.

c) Artículo 70, segundo párrafo, al establecer que la ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

En esta iniciativa se propone que sean los Grupos Parlamentarios de los órganos legislativos federales o estatales los que cuenten con atribuciones para interponer la acción de inconstitucionalidad cuando la reforma que apruebe el órgano al que pertenecen violente principios, derechos y garantías constitucionales.

Para ello se propone reformar la fracción II del artículo 105, así como los incisos a), b) y d), y la derogar el inciso f) de la misma fracción.

Así mismo, se modifica el contenido de la fracción II del artículo 105, con el objeto de ampliar el alcance de la Acción de Inconstitucionalidad cuando el contenido de la norma o disposición general que se apruebe violente algún principio, derecho o garantía contenido en la propia Constitución.

Esta modificación permitirá que al órgano jurisdiccional de control conocer de reformas constitucionales que realice el Constituyente Permanente, estableciendo una distinción entre poder constituyente y poder de reforma. El poder de reforma tiene fronteras que de ningún modo puede sobrepasar el poder de reforma, el cual, es limitado y se corresponde con el principio jurídico de supremacía constitucional. El poder constituyente es ilimitado y se corresponde con el principio político de soberanía popular. Con ello, se garantiza que toda reforma constitucional sea acorde con los principios, derechos y garantías que ha determinado el Poder Constituyente, limitando arbitrariedades que pueden cometer mayorías que atienden a intereses ajenos a nuestro máximo ordenamiento legal.

Por otra parte, se propone derogar el inciso f) de la fracción II del precepto citado, por contener el derecho de los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, para que por conducto de sus dirigencias nacionales,

interpongan la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro. Este ejercicio de Acción Constitucional se subsume en la atribución que se otorga a los grupos parlamentarios, mismos que representan a la expresión de los partidos políticos nacionales o locales, según sea el caso.

La reforma que se propone quedaría en los términos siguientes:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y los principios, derechos o garantías de esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) Por uno de los grupos parlamentarios integrante de la de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

b) Por uno de los grupos parlamentarios integrante del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

d) Por uno de los grupos parlamentarios integrante de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

e) Se deroga.

f) Se deroga.

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

h) El organismo garante que establece el artículo 6° 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; e

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;

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III. ...

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración iniciativa con proyecto de:

Decreto que modifica el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer la atribución de los grupos parlamentarios para interponer acción de inconstitucionalidad

Único. Se modifica la fracción II y sus incisos a), b) y d); se deroga el inciso f) de la misma II, todos del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. ...

II. ...

...

a) Por uno de los grupos parlamentarios integrante de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

b) Por uno de los grupos parlamentarios integrante del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) ...

d) Por uno de los grupos parlamentarios integrante de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

e) ...

f) Se deroga.

g) ...

h) ...

i) ...

...

...

...

III.

...

...

Transitorios

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

Comisión Permanente, a 28 de junio de 2016.

Diputado Juan Romero Tenorio (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 29 de 2016.)

Que adiciona una fracción IX al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida del Congreso de Morelos en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 13 de julio de 2016

Cuernavaca, Morelos, a 31 de mayo de 2016.

Diputado José de Jesús Zambrano Grijalva

Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Presente

Sirva la presente para hacerle llegar un cordial saludo; asimismo aprovecho la oportunidad para y por acuerdo del pleno, remitirle en copia simple la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción IX, al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el acuerdo aprobado en sesión iniciada el 31 de mayo de 2016, con el propósito de que sea turnada a la comisión legislativa correspondiente, para su análisis y dictamen, lo anterior con fundamento en el artículo 40, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Sin más por el momento y agradeciendo de antemano las finas atenciones que se sirva dar a la presente y quedo como su atento y seguro servidor.

Atentamente

Diputado Francisco Alejandro Moreno Merino (rúbrica)

Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos

Pleno del Congreso del Estado de Morelos de la LIII Legislatura

Presente

A esta Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación, le fue remitida para su análisis y dictamen correspondiente la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 39 y se adiciona un último párrafo a la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la revocación de mandato, presentada por la diputada Hortencia Figueroa Peralta, coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. En mérito de lo anterior y derivado de un análisis, investigación y estudio jurídico,

así como por haber agotado una discusión al interior de esta comisión legislativa, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 53, 55 y 60 fracción IV de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos; 51, 54 y 61 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, sometemos a consideración de esta asamblea el siguiente dictamen.

I. Del proceso legislativo

a) Mediante la sesión ordinaria de la asamblea de la LIII Legislatura, que tuvo verificativo el día veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis, la diputada Hortencia Peralta Figueroa, coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 39 y se adiciona un último párrafo a la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la revocación de mandato .

b) En consecuencia, de lo anterior el diputado Francisco Alejandro Moreno Merino, presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, dio cuenta de la iniciativa citada al epígrafe, ordenando su turno a esta comisión dictaminadora, por lo que mediante oficio número SSLyP/DPLyP/AÑO1/P.O.2/643/16 de esa misma fecha, fue remitida a esta Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación, para su análisis y dictamen correspondiente.

II. Materia de la iniciativa

A manera de síntesis, la iniciativa que la legisladora propone, es con la finalidad de establecer la revocación de mandato en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Contenido de la iniciativa

La iniciativa justifica su propuesta de modificación legislativa en razón de lo siguiente:

Exposición de Motivos

“Primero. En una democracia moderna, los mecanismos de democracia representativa son expresiones que fortalecen el estado social, democrático y de derecho. No es suficiente en las democracias modernas que los ciudadanos estén vinculados solamente a la designación de sus representantes, sino también a su separación del cargo cuando se incumpla con el mandato popular conforme a las causales que al efecto establezca la legislación local.”

“Segundo. Los mecanismos de democracia directa constituye formas de participación política mediante el ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo

básico no es la elección de los miembros de los órganos democráticos-representativos (legislativo o ejecutivo), sino involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. Existe una variedad de instituciones de democracia directa, sumada a una pluralidad conceptual y terminológica que genera confusión. Los mecanismos de democracia directa más conocidos son: plebiscito, referéndum, consulta popular, iniciativa popular y revocación de mandato.”

“Tercero. El vocablo revocar deriva del latín revocare y hace referencia al acto unilateral que emana de una voluntad que se rectifica. El Diccionario de la Real Academia Española lo define como “dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución.”¹

“En el Dicción del Español Actual, de Manuel Seco, se define el término revocar como “anular o dejar sin efecto una disposición o mandato.” Por otra parte, mandato en el propio Diccionario de la Real Academia, es definido como el “encargado o representación que por la elección se confiere a los diputados, concejales, etcétera.”; mientras que en la obra de Manuel Seco, en su acepción general, el mandato es entendido como el “contrato consensual por el que una persona encarga a otra su representación o la gestión de algún negocio.” Revocar es entonces –para los efectos que se analizan–, anular el encargo político, porque la elección confiere al funcionario un mandato sustentado en un contrato tácito y de confianza, entre electores y mandatario, de ahí que la revocatoria, cuando la ejerce el electorado, permite que el ejercicio de tal encargo retorne a consulta popular, en caso de sospecha de que el funcionario electo es susceptible de ser señalado por pérdida de confianza.”

“Cuarto. El Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, señala que la revocatoria del mandato o plebiscito revocatorio “constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un funcionario de un cargo público con anterioridad a la expiración del periodo para el cual fue elegido.”

“La revocación del mandato originaria del *commom law* , también se le conoce como recall o deposición, como el mecanismo procedimental de la democracia que permite a los votantes despedir y reemplazar a un servidor público. Es la institución mediante la cual se le reconoce al pueblo su derecho de separar a los funcionarios públicos cuando éstos dejen de inspirarles confianza. El objetivo de la revocación es que los votantes tengan un control permanente sobre los funcionarios públicos, como lo señala el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que el pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de cambiar su o modificar su forma de gobierno, si bien esta figura debe reunir ciertos requisitos para su implementación.”

“Quinto. Es este orden de ideas, si bien la democracia representativa que ha adoptado nuestro país, se ejerce a través de funcionarios, quienes se eligen periódicamente, pudiendo estimarse, que el día de los comicios el ciudadano,

previa valoración de la gestión de gobierno, estará en condiciones de expresar su voluntad soberana, para lograr una verdadera democracia, en cuanto a la designación de los representantes populares y su eventual revocación de mandato, es necesario que en nuestro sistema jurídico se incluya y regule este tipo de participación directa, en la que a través del ejercicio de la soberanía popular el pueblo designe y remueva a quien ha dejado de abanderar los intereses de la colectividad, porque permitir que continúe en el cargo, puede acarrear como consecuencia, la inestabilidad política y social en casos extremos.”

“Sexta. Ahora bien, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad número 63/2009 y sus acumulados 64/2009 y 65/2009, promovidas por un grupo de diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, por el Partido del Trabajo y el procurador general de la República, aprobó la tesis jurisprudencial número P./J.28/2013 (9ª.), en la que declaró la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley Electoral local, que establecían la figura de la revocación del mandato popular, señalando que son violatorios de la Constitución federal, porque nuestro ordenamiento fundamental dispone de otros medios para fincar responsabilidades de los servicios que llevan a misma consecuencia de remoción del cargo para el que fueron electos.²

Los citados preceptos de la ley electoral local, en cuanto prevén la figura de la revocación del mandato popular, son violatorios de la Constitución federal, pues este último ordenamiento fundamental dispone otros medios para fincar responsabilidades de los servidores que llevan a la misma consecuencia de remoción del cargo para el que fueron electos. En efecto, la Constitución general de la República sólo prevé la responsabilidad civil, penal, administrativa y la política, pero no contempla la figura de la revocación de mandato popular a que aluden los artículos del 386 al 390 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, lo que implica que regulan un nuevo sistema de responsabilidad que no tiene sustente constitucional, es decir, los numerales señalados introducen la revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto, a través de un procedimiento en el que los ciudadanos del Estado manifiestan su voluntad de destituirlos del cargo, pero, el legislador local no advirtió que si bien la Constitución Federal prevé la figura de la destitución, sólo se autoriza su aplicación a través de los medios que la propia Carta Magna prevé, ya que de la lectura integral a su título cuarto se advierte que el sistema determinado por el Constituyente permanente en materia de responsabilidades de los servidores públicos es claro en precisar cuatro vertientes de responsabilidad: la política, la penal, la civil y la administrativa, sin que se desprenda la posibilidad de contemplar una figura diversa; de ahí la inconstitucionalidad del sistema que contempla la Ley Electoral citada. Además, es importante resaltar que la consecuencia que en su caso persiguen dichos preceptos de la Ley Electoral local, que es la destitución de los servidores electos mediante el voto, puede obtenerse a través de los tipos de responsabilidad aludidos y por las mismas causas que la propia legislación estatal regula, esto es, los artículos señalados, concretamente el numeral 387, dispone que para la revocación de gobernador y diputados se deberán invocar como causa

o causas por las que se puede iniciar el proceso de revocación, las contempladas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua, para la precedencia del juicio político, ordenamiento que a su vez, en sus artículos 6o. y 7o. , regula los actos u omisiones de los servidores públicos que redundan en perjuicios de los intereses públicos y, por su parte, el diverso 11 prevé que si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se aplicarán entre otras sanciones la de destitución del servidor público, lo que significa que las normas señaladas prevén un nuevo procedimiento de responsabilidades que finalmente descansa en las mismas causas que dan lugar al juicio político y a la misma sanción, es decir, a la destitución del funcionario electo mediante voto, lo que confirma la inconstitucionalidad indicada, pues se está ante una figura que no tiene sustento en la Constitución federal y cuyo objetivo final, que es la destitución, puede obtenerse mediante el diverso procedimiento denominado juicio político. Lo mismo ocurre en relación con la revocación de mandato de los presidentes municipales, síndicos y regidores, pues la revocación del mandato de éstos deberá llevarse a cabo en términos del artículo 115 constitucional. Así, el párrafo tercero de su fracción I prevé que las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por una de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros, por una de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y alegatos que a su juicio convengan. A su vez, el artículo 57 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua enumera los supuestos en que podrán ser suspendidos definitivamente los miembros de los ayuntamientos, precisando que en estos casos se aplicará en lo conducente, la Ley de Responsabilidades de los Servicios Públicos del Estado de Chihuahua. Por su parte, el artículo 387 de la Ley Electoral Local ordena que para iniciar el proceso de revocación de presidentes municipales de la entidad. Lo anterior corrobora la inconstitucionalidad destacada, toda vez que el artículo 115 constitucional que permite la revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento, es claro al establecer que para ello deberá estarse a la ley local, por lo que si en el caso, es el Código Municipal para dicha entidad, el que ya regula la figura de la revocación tratándose de los integrantes de los ayuntamientos, resultaba innecesario introducir un nuevo procedimiento que finalmente tiene el mismo objetivo, a saber, la destitución del servidor público electo mediante el voto.

Acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009. Diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, Partido del Trabajo y Procurador General de la República. 1o. de diciembre de 2009. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

El tribunal pleno, el dieciocho de abril en curso, aprobó, con el número 28/2013 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de abril de dos mil trece.

“Séptimo. En nuestra opinión, la revocación del mandato constituyente un mecanismo de democracia directa, por el cual los ciudadanos tienen el derecho para revocar del cargo, a los representantes populares que designaron mediante el sufragio, y que incurrieron en alguna de las causales previstas por la propia ley.

El artículo 39 de nuestra Carta Magna, establece que:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de ésta. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

“Si el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable de alterar o modificar la forma de su gobierno, con mayor razón tiene el derecho de revocar el mandato de sus gobernantes. Pues no puede entenderse al pueblo como depositario de la soberanía si no cuenta con el derecho de revocar el mandato a sus representantes populares.”

“Octavo. En este sentido, esta propuesta tiene como objetivo dotar de base constitucional al derecho de los ciudadanos para revocar el mandato a sus representantes populares, estableciendo en nuestro máximo texto constitucional que las legislaturas de los estados tengan la facultad para incorporar en su legislación local, la figura de la revocación del mandato. Asimismo, corresponderá a las legislaciones locales regular a través de la ley respectiva, los procedimientos para hacer efectiva la participación ciudadana a través de esta figura.”

“Noveno. Con la presente reforma, se pretende evitar interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la inconstitucionalidad de legisladores locales que incorporen en sus marcos jurídicos la figura de revocación del mandato como un mecanismo de la democracia directa.”

“Décimo. El artículo 41 de nuestra Carta Magna, establece que “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrá contravenir las estipulaciones del pacto federal.”

“Asimismo establece que en su fracción V, que “La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución”, y en su apartado C, que “En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias”, numeral 9, que la “Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local”.

“Como se aprecia de lo anterior, la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la revocación del mandato, como un mecanismo de participación ciudadana, corresponde a los organismos públicos locales electorales, por lo que corresponderá a éstos llevar a cabo las figuras de participación ciudadana previstas en la Constitución federal y en las constituciones de los estados”.

IV. Valoración de la iniciativa

Con el propósito de dilucidar de mejor manera los alcances de la reforma propuesta, resulta necesario insertar el siguiente cuadro referencial:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno	Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno y de revocar el mandato de sus representantes populares en los términos que disponga la ley.
Artículo 116.... I. ... II.	Artículo 116.... I. ... II.
III a IX...	Las legislaturas de los Estados establecerán la revocación del mandato del Gobernador, Diputados de las legislaturas y miembros de los Ayuntamientos. III a IX...

De conformidad con las atribuciones conferidas a la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación y en apego a la fracción II del artículo 104 del Reglamento para Congreso del Estado de Morelos, se procede a analizar en lo general la iniciativa para determinar su procedencia o improcedencia.

Procedencia de acuerdo a la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

El artículo 39 de nuestra Carta Magna, establece que:

“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.”

Por lo tanto, la propuesta resulta acorde con la facultad soberana de los ciudadanos de elegir, pero también de retirar el mandato a un gobernante, cuando consideren, con fundamento o sin él, que dicho funcionario ha incumplido la función para la que fue sufragada.

Si bien esta comisión dictaminadora considera procedente la iniciática propuesta por la iniciadora, se propone las siguientes modificaciones, en el ámbito de enviar al Congreso de la Unión una propuesta más sólida y adaptada a la lógica de la Constitución federal.

En primer lugar, se modifica el tenor tan amplio que se propone para la figura de la revocación de mandato, toda vez que se considera que solamente debería aplicar para los cargos que tienen periodos constitucionales de seis años.

En primer lugar, se modifica el tenor tan amplio que se propone para la figura de la revocación de mandato, toda vez que se considera que solamente debería aplicar para los cargos que tienen periodos constitucionales de seis años. Lo anterior encuentra sustento, en la reforma sobre la reelección, en donde el Constituyente permanente crea el mecanismo de “premio-castigo” para legisladores y presidentes municipales. Por lo tanto, resultaría antidemocrático y contraproducente, que cargos que tienen un periodo constitucional de 3 años, se les pudiera revocar el mandato antes de ese tiempo, sin mencionar el alto costo para la jornada electoral respectiva.

Por lo tanto, queda únicamente aplicable para gobernadores y presidente de la República, y únicamente en la jornada electoral de medio periodo constitucional, es decir, a los 3 años de la toma de posesión.

Con ello, se ahorraría el gasto extraordinario, toda vez que coincidiría con la jornada electoral para legisladores federales, locales y presidente municipales.

Asimismo, en un ánimo democrático, se les permite a los funcionarios electos, prueben su valía en el cargo, en un periodo de 3 años y, posteriormente, la ciudadanía podría elegir si separarlos del mismo o no. Lo anterior, elimina cualquier intento demagógico de separar a una persona de su encargo a la primera decisión impopular.

Igualmente se cambia el sentido de la iniciativa original, por lo que hace al artículo constitucional en el que tendría que incorporarse, toda vez que ésta dictaminadora considera que lo conducente es incluir una fracción IX en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al mismo tiempo, anotar con claridad las bases constitucionales de dicho proceso de revocación de mandato.

Dentro de esas bases, se reitera el tema de que tiene que ser el mismo día de la jornada electoral de medio periodo constitucional, que el Instituto Nacional Electoral (INE) es el único facultado para llevarlo a cabo, que únicamente de manera definitiva la Sala Superior del Tribunal Electoral puede resolver la impugnación sobre el proceso, así como quien nombraría a la persona que terminaría el periodo constitucional.

Finalmente se modifica la propuesta de artículos transitorios, toda vez que como se incluyen bases para dicho proceso, y se faculta a la autoridad nacional para llevar a cabo este procedimiento, la esfera de competencia que se propone es únicamente federal y las entidades federativas no necesitan modificar su legislación de ninguna manera, ya que las reglas del proceso se tendrán en la Constitución federal y las leyes generales en materia electoral.

V. Modificación de la iniciativa

Con las atribuciones con la se encuentra investida esta comisión legislativa, previstas en el artículo 106 fracción III del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, consideramos pertinentes modificaciones a la iniciativa propuesta, con la finalidad de dar mayor precisión y certeza jurídica, evitando equívocas interpretaciones de su contenido integral y con ello generar integración, congruencia y precisión del acto legislativo facultad de modificación concernientes a las comisiones, contenido en el citado precepto legal, no obstante de esto, la argumentación aludida descansa y tiene sustento en el siguiente criterio emitido por el Poder Judicial de la Federación.

Tesis de Jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIII-abril de 2011, página 228, mismo que es del rubro y textos siguientes:

Proceso legislativo, las cámaras que integran el Congreso de la Unión tienen la facultad plena de aprobar, rechazar, modificar o adicionar el proyecto de ley o decreto, independientemente del sentido en el que se hubiere presentado originalmente la iniciativa correspondiente.

La iniciativa de ley o decreto, como causa que pone en marcha el mecanismo de creación de la norma general para satisfacer las necesidades que requieran regulación, fija el debate parlamentario en la propuesta contenida en la misma, sin que ello impida abordar otros temas que, en razón de su íntima vinculación con el proyecto, deban regularse para ajustarlos a la nueva normatividad. Así, por virtud de la protestad legislativa de los asambleístas para modificar y adicionar el proyecto de ley o decreto contenido en la iniciativa, pueden modificar la propuesta dándole un enfoque diverso al tema parlamentario de que se trate, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prohíbe al Congreso de la Unión cambiar las razones o motivos que lo originaron, sino antes bien, lo permite. En ese sentido, las facultades previstas en los artículos 71 y 72 de la Constitución General de la República, específicamente la de presentar iniciativas

de ley, no implica que por cada modificación legislativa que se busque establecer deba existir un proyecto de ley, lo cual permite a los órganos participantes en el proceso legislativo modificar una propuesta determinada. Por tanto, las Cámaras que integran el Congreso de la Unión tienen la facultad plena para realizar los actos que caracterizan su función principal, esto es, aprobar, rechazar, modificar o adicionar el proyecto la iniciativa correspondiente, ya que basta que ésta se presente en términos de dicho artículo 71 para que se abra la discusión sobre la posibilidad de modificar, reformar o adicionar determinados textos legales, lo cual no vincula al Congreso de la Unión para limitar su debate a la materia como originalmente fue propuesta, o específica y únicamente para determinar disposiciones que incluía, y poder realizar nuevas modificaciones al proyecto.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, las modificaciones versan en lo siguiente:

- Se ubica la reforma sólo en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando el derecho de revocación de mandato a los ciudadanos.
- Se establece que los funcionarios que podrán ser sometidos a revocación de mandato, sólo serán el presidente de la República y los gobernadores de los estados.

El pasado 18 de mayo del presente año, el pleno del Congreso del Estado de Morelos, derogó la figura jurídica de revocación de mandato por carecer del sustento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que causó inquietud entre la sociedad morelense, y resulta prioritario su incorporación en nuestra Carta Magna, por lo que solicitamos con fundamento en el artículo 115 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos, Que el presente asunto se califique de urgente y obvia resolución , para que los diputados conozcan el presente asunto y votar en su caso.

Por lo anteriormente expuesto, los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación de la LIII Legislatura dictaminan en sentido positivo , con las modificaciones expuestas, la propuesta de iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción IX, al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que de así considerarlo el pleno de este Poder Legislativo, apruebe la iniciativa de referencia de conformidad con lo que establece la fracción III del artículo 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y consecuencia dicha iniciativa sea remitida al honorable Congreso de la Unión, para discusión, análisis y dictamen correspondiente, lo anterior de conformidad en lo dispuesto en los artículos 53, 55, 59 numeral 1 y 60 fracción IV de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos; 51, 53, 54, fracción I; 61, 104 y 106 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, ponemos a consideración de la asamblea la aprobación de la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona una fracción IX, al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona una fracción IX al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. ...

I. a la VIII. ...

IX. Revocar el mandato del presidente de la República y de los gobernadores de los estados, sujetándose a lo siguiente:

1. La revocación de mandato se someterá a votación a solicitud de dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley en materia.

2. Únicamente podrá decidirse sobre la revocación, en las elecciones de medio periodo constitucional.

3. Cuando la participación total corresponda, al menos, al sesenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, y solamente si por mayoría calificada así se decide, se procederá a revocar el mandato de los funcionarios en cuestión.

4. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación de lo establecido en el numeral 1 de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

5. La consulta sobre la revocación del mandato para el presidente de la República y los gobernadores de los estados, se realizará el mismo día de la jornada electoral de medio periodo constitucional respectivo.

6. La resolución del Instituto Nacional Electoral sobre la revocación de mandato, sólo podrá ser impugnada de manera directa ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, en los términos que señale la ley en la materia.

7. En el caso de que resulte procedente la revocación de mandato, el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, respectivamente, nombrarán a la persona que tendrá que desempeñar el cargo por el resto del periodo constitucional.

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

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 180 días para emitir la legislación secundaria en la materia.

Notas

1 Diccionario de la Lengua Española, Madrid 1984.

2 Renovación del mandato popular. Los artículos del 386 al 390 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en cuanto prevén esa figura para la remoción de cualquier funcionario público electo mediante el voto popular, violan la Constitución federal (Legislación vigente hasta el 2 de diciembre de 2009).

Recinto Legislativo a los treinta días del mes de mayo de dos mil dieciséis.

La Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación

Diputados: Enrique Javier Laffitte Bretón (rúbrica), presidente; José Manuel Tablas Pimentel (rúbrica), Ricardo Calvo Huerta, Edwin Brito Brito (rúbrica), Mario Alfonso Chávez Ortega, Silvia Irra Marín, Francisco Arturo Santillán Arredondo (rúbrica), Jesús Escamilla Casarrubias (rúbrica), Efraín Esau Mondragón Corrales, Jaime Álvarez Cisneros, Julio César Yáñez Moreno (rúbrica), Víctor Manuel Caballero Solano, Manuel Nava Amores, Beatriz Vicera Alatraste (rúbrica), Edith Beltrán Carrillo (rúbrica), vocales.

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 13 de 2016.)

Que reforma los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 51 de la Ley General de Partidos Políticos, recibida de la diputada María Eloísa Talavera Hernández, en nombre suyo y del diputado Juan Pablo Piña Kurczyn, del Grupo Parlamentario del PAN, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 13 de julio de 2016

Quienes suscribimos, María Eloísa Talavera Hernández y Juan Pablo Piña Kurczyn, diputados federales de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, en materia de reducción de financiamiento a los partidos políticos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Actualmente existe una petición única en todos y cada uno de los ciudadanos que habitamos en nuestro país. Me refiero a la transparencia con que deben actuar cada uno de los servidores públicos, así como la estricta aplicación de los recursos económicos que tienen a su cargo.

En dicha dinámica, los partidos políticos estamos también obligados a conducirnos con transparencia, pero además, debemos reforzar nuestra obligación de representar debidamente a los ciudadanos, y en ello no convertirnos en una carga a su economía. Ante ello, proponemos reducir el financiamiento público de los partidos políticos.

Este es el espíritu primordial de la presentación de esta iniciativa, que debemos decir, retoma las propuestas presentadas en la LXI Legislatura por el entonces diputado César Nava Vázquez, integrante del Partido Acción Nacional.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, en el país se llevaron a cabo las reformas electorales de 1964, 1977, 1987, 1990, 1993 y 1996, las cuales tuvieron como objetivo hacer más competitivo el sistema político y de partidos.

La reforma electoral de 1996 fue de los primeros avances de reforma del marco constitucional sobre el financiamiento público de los partidos políticos, además que de manera inédita estableció una suma anual para cada uno de los partidos políticos por concepto de actividades ordinarias, y otra suma igual a la asignada por el concepto citado en el año de la elección federal ordinaria.

Esa reforma tuvo como objetivo principal establecer límites en el financiamiento público, así como darle prioridad a dicho financiamiento sobre el financiamiento privado.

Sin embargo, al paso del tiempo se hizo necesaria una valoración de la reforma de 1996, sobre todo en el sentido de disminuir el gasto de los partidos políticos en sus actividades ordinarias y en sus gastos de campaña.

En ese tenor y después de una discusión al respecto en 2007, el Congreso de la Unión aprobó la reforma constitucional en materia electoral sustentada en tres ejes primordiales:

- a) La disminución en forma significativa en el gasto de las campañas electorales.
- b) El fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales.
- c) El diseño de un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y los partidos políticos.

De estos ejes y en específico por lo que concierne al financiamiento de los partidos políticos, se derivaron propuestas medulares entre las que destacan una nueva forma de cálculo del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos, la reducción del financiamiento público destinado a las campañas electorales y, el establecimiento de límites menores para el financiamiento privado que pueden obtener los partidos.

La nueva fórmula para determinar el financiamiento público para los partidos políticos aprobada por el Congreso de la Unión representó una dinámica más simple y revestida de certeza jurídica, además de que se establecieron parámetros específicos para la estimación del financiamiento público para cada partido. Para el cálculo mencionado se contemplan dos factores: 65 por ciento del valor diario de la unidad de medida y actualización y el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Por otro lado, en cuanto a lo que se refiere al financiamiento público para actividades de campaña electoral, la reforma establece que en el año de elecciones intermedias, cuando solamente se renueva la Cámara de Diputados, los partidos recibirán, en su conjunto, solamente 30 por ciento del monto del financiamiento ordinario que corresponda en el mismo año. En el año de las elecciones en que se renuevan de manera simultánea el Poder Ejecutivo federal y ambas Cámaras del Congreso de la Unión, equivaldrá a 50 por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en el mismo año.

De conformidad con diversos estudios referentes a los efectos de la reforma electoral, se estimó que dicha fórmula para determinar el financiamiento público para los partidos políticos representaría un ahorro de 7.83 por ciento respecto al gasto de actividades ordinarias, con relación a la fórmula que se aplicaba antes de la reforma electoral de 2007.

Es evidente que con la reforma multicitada se logró la reducción del financiamiento público de los partidos políticos nacionales, sin embargo, la situación económica actual exige que se analice la posibilidad de reducir en mayor cantidad el financiamiento público en lo que respecta a las actividades ordinarias que realizan los partidos políticos, en el entendido que en este tipo de actividades los partidos están en posibilidad de realizar ajustes financieros y de esta manera mostrar solidaridad con el plan de austeridad del Ejecutivo federal.

Objeto de la iniciativa

La iniciativa de mérito tiene como propósito reformar el marco constitucional con la finalidad de reducir el financiamiento público destinado a los partidos políticos nacionales para sus actividades ordinarias, con el propósito de ahorrar recursos para el erario y que estos recursos sean utilizados en atención a necesidades prioritarias del Estado mexicano.

Por lo anterior se propone la modificación de la fórmula que establece la Constitución para el sostenimiento de las actividades ordinarias de los partidos políticos, disminuyendo de 65 a 35 por ciento la proporción del valor diario de la unidad de medida y actualización, el cual se multiplica por los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, lo cual traería como resultado la disminución de aproximadamente 50 por ciento del monto del financiamiento público que actualmente reciben los partidos políticos.

Se propone la reducción del factor del valor diario de la unidad de medida y actualización de 65 a 35 por ciento en razón de la factibilidad de variabilidad de dicho factor, esto se puede apreciar en los diferentes porcentajes establecidos en las leyes electorales de las entidades federativas que adoptan la fórmula del 41 constitucional. Dichos porcentajes del valor diario de la unidad de medida y actualización se adecuan en principio al aplicable en la capital del estado en cuestión y después en consideración a particularidades como el número de ciudadanos empadronados en el estado, el número de partidos locales, así como de las propias necesidades presupuestales de cada gobierno local.

Como se mencionó, los partidos políticos con registro nacional reciben recursos de acuerdo con el artículo 41 constitucional, sin embargo, una vez que éstos se acreditan como tales ante las autoridades electorales locales de cada entidad federativa, también reciben los recursos especificados en el artículo 116, fracción IV, inciso g). En ambos casos pueden destinarse para los gastos ordinarios permanentes, por lo que podría generarse un doble financiamiento.

Por ello también se propone eliminar el financiamiento que las autoridades locales otorgan a los partidos políticos en el entendido de que el Instituto Nacional Electoral ya destina recursos para este concepto, por lo que se duplica el financiamiento público para las actividades ordinarias de los partidos; es decir, reciben por partida doble el financiamiento por dicho concepto.

Por otro lado, es importante precisar que nuestra Carta Magna redefinió los usos del financiamiento público en la reforma constitucional de 2007, en el sentido de que se determinó la asignación del financiamiento público en tres actividades: las ordinarias, las extraordinarias y las actividades específicas.

El objeto de esta iniciativa se centra en las actividades ordinarias que los partidos realizan independientemente de que haya o no procesos electorales. Tales actividades comprenden el sostenimiento de sus oficinas, el pago de los emolumentos del personal que trabaja para ellos, los gastos de transporte de sus dirigentes, la impresión y publicación de material propagandístico y todo lo que normalmente realiza un partido político en periodos no electorales.

El tema del financiamiento es importante debido a su efecto en el sistema político, del financiamiento depende también el sistema de partidos y viceversa. En las democracias en transición juega un papel importante. Afecta también la contienda interpartidista, las condiciones de competencia, la propia credibilidad y legitimidad de la democracia misma.

La presente propuesta encuentra sustento fundamentalmente en la demanda que la sociedad pide a sus gobernantes y a quienes toman las decisiones trascendentales del país de “ajustarse el cinturón”.

Así, la propuesta es determinante y pretende que con la modificación a la fórmula que se propone se disminuya aproximadamente 50 por ciento del gasto de los partidos políticos en sus actividades ordinarias; las prerrogativas en materia de financiamiento público para los partidos políticos nacionales se encuentran contempladas en el artículo 41, fracción II, incisos a), b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo los parámetros que son la base para la fórmula de financiamiento público para las actividades ordinarias, extraordinarias y específicas de los partidos políticos, situándose la propuesta de modificación en dicho precepto normativo, en específico, en el inciso a), el cual establece la fórmula para el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos, asimismo, en la legislación relativa a los partidos políticos se considera este concepto en la fracción I del inciso a), numeral 1, del artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos.

Por las razones expuestas, someto a consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el cual se reforma el inciso a), de la fracción II del artículo 41; el inciso g) de la fracción IV del artículo 116, ambos de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, y se reforma la fracción I del inciso a) del numeral 1 del artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos

Primero. Se reforma el inciso a), de la fracción II del artículo 41, y el inciso g) de la fracción IV del artículo 116, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

...

I. ...

...

...

II. ...

...

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el treinta y cinco por ciento del valor diario de la unidad de medida y actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b)...

c)...

...

...

Base III a la Base VI...

Artículo 116. ...

...

I. a III...

IV. ...

a) a f) ...

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes remanentes;

h) ...

...

...

Segundo. Se reforman la fracción I del inciso a) numeral 1 del artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, para quedar como sigue:

Artículo 51.

1. ...

a)...

I. El consejo general, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el organismo público local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el treinta y cinco por ciento del valor diario de la unidad de medida y actualización.

II. a V. ...

b) y c) ...

2...

3...

Transitorio

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

Fuentes

1. Andrade Sánchez, Eduardo. La reforma política de 1996 en México, en Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, número 25, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

2. Análisis del sistema electoral mexicano, informe de un grupo de expertos.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de julio de 2016.

Diputada María Eloísa Talavera Hernández (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 13 de 2016.)

Que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, recibida de diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 20 de julio de 2016

Los suscritos, diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6 numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta Asamblea, la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

En una democracia tan golpeada por la desconfianza ciudadana como la mexicana, es crucial que se planteen debates en torno a privilegios que la clase política ha adquirido indebidamente a lo largo de los años, que ensanchan el déficit democrático y acrecientan la brecha entre ciudadanos y gobernantes, que tarde o temprano, se traduce en un menor bienestar social. Por tanto, es indispensable que este tipo de debates sean resueltos de cara a la sociedad, a fin de reconstruir las relaciones de confianza entre la sociedad y las instituciones fundamentales para el buen funcionamiento de nuestro régimen, como es el Congreso de la Unión.

Tenemos así que, uno de los privilegios que mayor desconfianza y recelo provocan entre los ciudadanos, es el fantasma jurídico del “fuero constitucional”¹, que no es otra que la prerrogativa otorgada a legisladores para protegerlos y ampararlos de acusaciones derivadas del ejercicio de su función, es decir, “la inviolabilidad y la inmunidad procesal o libertad de arresto”. No obstante, el empleo del fuero ha sido empleado en términos negativos, deconstruyendo el sentido y origen de su existencia, generando una tensión entre inmunidad e impunidad.

El fuero, concebido originalmente para fortalecer el esquema de división de poderes –y que tuvo su origen en las monarquías absolutistas– es hoy percibido por la sociedad como un privilegio inmerecido de ciertos servidores públicos para transgredir la ley.

No obstante, la finalidad del fuero constitucional, afirma el constitucionalista Ignacio Burgoa, “...no estriba tanto en proteger a la persona del funcionario sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el

funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático”.

Asimismo, Enrique Sánchez Bringas, señala que “la inmunidad es la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeño de ciertos cargos públicos que revisten especial importancia, con el objeto de que sus titulares no puedan ser sometidos a la acción de la justicia de manera inmediata para evitar que se perturben esas funciones...”.

Por otra parte, la inmunidad procesal, explica Fernando Dworak, “es un derecho que sirve para proteger al quórum”³, a fin de evitar que el ejecutivo, para impedir que “se discuta un tema o para presionar por la aprobación de una iniciativa”⁴, encarcele a legisladores, “de tal forma que estuviesen presos los que se opusieran o incluso se dejase de sesionar por no haber mayoría necesaria”⁵.

Es así que, la inmunidad parlamentaria debe entenderse como “una prerrogativa de los legisladores con relación a la inviolabilidad de las opiniones vertidas en el ejercicio de su cargo, por las que no podrán ser reconvenidos o procesados y protección legal para no ser detenidos ni enjuiciados hasta que no se agote la garantía de procedibilidad constitucional”. Es decir, no se trata de un excluyente de responsabilidades, civiles o penales, que recaiga en parlamentarios que cometan alguna ilegalidad, sino, como ya se ha mencionado, de una autonomía frente al resto de los poderes.

En ese sentido, el Poder Judicial de la federación ha argumentado que “la inmunidad parlamentaria no puede concebirse como un privilegio personal, esto es, como un instrumento que únicamente se establece en beneficio de las personas de diputados o senadores para sustraer sus manifestaciones del conocimiento o decisión de los jueces; sino como una medida de protección al órgano legislativo, a efecto de enfrentar la amenaza de tipo político, y que consiste en la eventualidad de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular.”

Así “...supone que la denegación al reclamo o reconvenición esté sustentada en el ejercicio de la actividad parlamentaria, pues el propósito de esa protección es evitar que el órgano legislativo sufra la privación injustificada de uno de sus miembros.”

De igual manera, ha señalado que “la inviolabilidad de los senadores y diputados por la manifestación de sus opiniones en el desempeño de sus cargos, es un precepto universalmente admitido, por estar vinculada en él la garantía de que los representantes del pueblo puedan proponer toda clase de modificaciones a las leyes existentes; que si esa inviolabilidad no existiera cuando un diputado propusiera que se reforme una ley y, al efecto, censure la existente, podrían en algún caso tomársele como trastornador del orden público y apologista de un delito; por ello, la función legislativa requiere la más completa libertad de los diputados y senadores. El Constituyente de 1916, aludió a que el artículo 61 era

igual al 59 de la Constitución de 1857; de donde debe afirmarse que la inmunidad parlamentaria está sustentada en que el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad de las manifestaciones de diputados y senadores es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos –las manifestaciones– hayan sido realizadas por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario.”

Como consecuencia, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha argumentado que: “el ámbito de esta protección se delimita por la suma de tres condiciones: a) sólo opera a favor de diputados y senadores; b) por las opiniones; y, c) que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Así, la inviolabilidad dispensa al legislador una protección de fondo, absoluta, llevada al grado de irresponsabilidad, perpetua por cuanto que sus beneficios no están sujetos a período alguno; de tal suerte que prácticamente lo sitúa en una posición de excepción, en todas aquellas circunstancias en que éste ejercite su función de representante público, pues automáticamente opera una derogación, es decir, una pérdida de vigencia y eficacia de los preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos el deber de responder a sus propios actos y de los que garantizan a todos los ciudadanos una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, lo que obliga al gobierno y a los particulares a soportar las manifestaciones que viertan en su contra los legisladores, aun cuando subjetivamente puedan considerarlas difamatorias. En consecuencia, la protección a los legisladores sólo por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos refrenda el objetivo de la mencionada garantía, o sea, resguardar al ejercicio del Poder Legislativo, pues aquéllos lo realizan y hacen de la palabra -del discurso el instrumento motriz y la forma privilegiada para ejercer su función pública.”

Sin embargo, en nuestro país el “fuero se ha convertido en una herramienta idónea para fomentar y sobre todo proteger a la concentración del poder, irónicamente se ha convertido en el protector e impulsor de la impunidad, que viola no solo el principio de la igualdad jurídica sino que descaradamente pisotea nuestras garantías individuales”, por lo que, señala, es indispensable se eliminen los privilegios de los que gozan, y se respeten los derechos de los ciudadanos, colocando en un plano de igualdad tanto a estos como a servidores públicos.

Al respecto, Fernando Dworak brinda algunos elementos que hacen de la inmunidad procesal un mecanismo de protección que emplean políticos y servidores públicos para protegerse entre sí:

Primero, la Cámara de Diputados decide sobre la procedencia de prácticamente todos los servidores públicos federales y locales, desde el presidente, pasando por ministros de la Suprema Corte de Justicia, órganos autónomos.

Segundo, la Cámara de Diputados decide sobre la procedencia de funcionarios locales cuando se trata de acusaciones del orden federal, dejando que los

congresos locales decidan lo que proceda. Si consideramos que la inmunidad procesal es una prerrogativa para proteger un órgano de gobierno, no debería intervenir un órgano legislativo federal, sino exclusivamente la legislatura local. Como resultado tenemos un sistema de doble punto de veto, donde se facilita que el acusado se escape...

Tercero, se ha entendido que esta prerrogativa es un derecho del individuo, protegiéndosele incluso cuando solicita licencia...

Y cuarto, las declaraciones de procedencia las definen cuerpos colegiados que actúan con lógica política antes que técnica. Esto hace que o se requiera una decisión previa para que prosperen o se requiera de una gran presión ciudadana para que sean tomadas en cuenta.⁶

Por tanto, para resolver esta tensión entre inmunidad e impunidad, es necesario, señala Mojica Rayón, depurar el título IV de la Constitución Política, y modificar el fuero, en términos de los que es concebido hoy en día, es decir, que no se necesite declaración de procedencia para someter a un servidor público a un proceso legal, para que la ley se aplique a todos, es decir, que la ley no exceptúe a nadie. De esta manera, se puede transitar hacia un esquema de inviolabilidad parlamentaria simple.

No se trata de la imagen que se proyecte por parte de un legislador, sino del trabajo que pueda realizar, por ello, se proponen modificaciones a fin de evitar el mal uso del término “fuero” por parte de funcionarios que tergiversen su función y que empleen ésta facultad para beneficio propio y en contra de las responsabilidades y obligaciones que le fueron conferidas.

No es que la inmunidad parlamentaria se haya vuelto innecesaria. Por el contrario, la propia Organización Global de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC, por sus siglas en inglés), ha establecido que: “La inmunidad parlamentaria es esencial para la independencia parlamentaria eficaz”.

Sin embargo, esa misma organización también ha señalado con contundencia que: “Un sistema de inmunidad parlamentaria que obstaculice la acusación legítima por acciones criminales puede ofrecer protección a parlamentarios corruptos que abusan de su afiliación al parlamento para beneficio personal”.

Y es ahí en donde la presente iniciativa pretende inscribirse: en resolver la tensión entre un mecanismo necesario de inviolabilidad para que los legisladores conserven su autonomía frente al resto de los Poderes, pero que al mismo tiempo no origine un estado de excepción en el que los integrantes de un Poder, puedan cometer delitos impunemente frente a miembros de otros poderes o, peor aún, de la sociedad en general.

Se trata de ser pertinente en el momento histórico en el que vivimos, y retomar lo señalado por la GOPAC, en el sentido de que “los parlamentarios deberían

adoptar sistemas funcionales de inmunidad parlamentaria que proporcionen protección de acusaciones injustificadas y motivadas políticamente pero que también garanticen que se les impute a los parlamentarios responsabilidad ante la ley”.

Basta de cinismo y de privilegios a costa de la sociedad. Decir adiós al fuero es fortalecer la división de poderes y dar la bienvenida a una nueva oportunidad para cerrar la brecha entre gobernantes y gobernados en una época en la que la confianza en los demás se presenta como la única alternativa para que florezca la seguridad ciudadana.

Por lo expuesto, se expide el siguiente proyecto de

Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforman los artículos 38, fracción II; 61, primer y segundo párrafos; 111, primer, quinto, séptimo, octavo, párrafos; 112, primer párrafo; y, 114, primer párrafo; se derogan los párrafos segundo, tercero y sexto del artículo 111; párrafo segundo del 112; y, primer párrafo del artículo 114, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

II. Por la privación de la libertad dictada por sentencia firme y mientras la privación subsista;

III. Durante la extinción de una pena corporal;

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

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

Artículo 61. Los diputados y senadores jamás podrán ser reconvenidos ni serán sujetos de responsabilidad por las opiniones, propuestas legislativas o votos que emitan en el ejercicio de sus encargos.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto a la inmunidad parlamentaria de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Artículo 111. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Estado, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos dependientes del gobierno federal, el Fiscal General de la República, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y los integrantes de los órganos constitucionales autónomos serán responsables por la comisión de delitos, faltas u omisiones en que incurran durante el tiempo de su encargo y podrán ser sujetos de proceso penal, pero no podrán ser detenidos, ni privados de su libertad durante el ejercicio de su cargo, y continuarán en funciones hasta que se dicte sentencia condenatoria y ésta haya causado ejecutoria, en atención al principio de presunción de inocencia.

Se deroga.

Se deroga.

...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, el jefe del gobierno de la Ciudad de México, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados y de la Ciudad de México, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo.

Se deroga.

Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

No existirá impedimento alguno para demandar en la vía civil a cualquier servidor público.

...

...

Artículo 112. No se requerirá que se dicte sentencia condenatoria y cause ejecutoria, para ser detenidos o privados de su libertad, cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Se deroga

Artículo 114. Se deroga.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años.

...

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 25, párrafo primero; y se derogan los párrafos segundo y tercero del citado artículo 25, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

Artículo 25. Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se actuará de acuerdo con el procedimiento previsto en dicho artículo.

(Se deroga).

(Se deroga).

Artículo Tercero. Se reforman los artículos 11, numerales 1 y 3; 12, numeral 2; y, 22, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 11.

1. Los diputados y senadores gozan de la inmunidad parlamentaria que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.

3. Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos hasta que se haya seguido el procedimiento constitucional, se dicte sentencia condenatoria y ésta cause ejecutoria.

Artículo 12.

1. ...

2. El presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar la inmunidad parlamentaria constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.

Artículo 22.

1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad. Garantiza la inmunidad parlamentaria constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del recinto legislativo.

2. ...

...

3. ...

4. ...

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 deberá adecuar las leyes y reglamentos correspondientes en un plazo máximo de ciento veinte días contados a partir de la publicación del presente decreto.

Tercero. Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.

Cuarto. Los Congresos locales de las entidades federativas deberán adecuar sus respectivas leyes y reglamentos en un plazo máximo de ciento veinte días contados a partir de la publicación del presente decreto.

Notas

1 Definido así por Fernando Dworak, en su texto ¿Realmente desapareció el “fuero” en Jalisco?, disponible en: <http://fernandodworak.com/wordpress/realmente-desaparecio-el-fuero-en-jalisco/>

2 Ibíd.

3 Obra citada, Dworak, Fernando.

4 Ibíd.

5 Ibíd.

6 Obra citada, Dworak, Fernando.

Dado en el recinto legislativo de la Comisión Permanente, a 20 de julio de 2016.

Diputados: Clemente Castañeda Hoeflich, María Elena Orantes López, Jorge Álvarez Máynez, René Cervera García, Claudia Sofía Corichi García, Verónica Delgadillo García, Manuel de Jesús Espino Barrientos, Mirza Flores Gómez, Gustavo Cárdenas Gutiérrez, Refugio Trinidad Garzón Canchola, Moisés Guerra Mota, Angie Dennisse Hauffen Torres, Carlos Lomelí Bolaños, Jonadab Martínez García, María Victoria Mercado Sánchez, Luis Ernesto Munguía González, María Candelaria Ochoa Ávalos, Adán Pérez Utrera, Germán Ernesto Ralis Cumplido, Rosa Alba Ramírez Nachis, Víctor Manuel Sánchez Orozco, Macedonio Salomón Tamez Guajardo, Salvador Zamora Zamora, Marbella Toledo Ibarra. (Rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 20 de 2016.)