

Que reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida del diputado César Augusto Rendón García, del Grupo Parlamentario del PAN, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 20 de julio de 2016

El suscrito, diputado federal César Augusto Rendón García, del Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional correspondiente a la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, 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 siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la comparecencia de los directores y consejeros independientes de las empresas productivas del Estado, de los comisionados de los órganos reguladores coordinados en materia energética, y de los directores de los organismos descentralizados del sector energético, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

La reforma constitucional en materia de energía de 2013 creó un nuevo andamiaje legal para el aprovechamiento de los recursos naturales del país y las actividades relacionadas con el sector energético, que antes eran reservadas para el Estado mexicano, así como un nuevo arreglo institucional para adecuarlo a las nuevas condiciones del mercado energético nacional.

En primer lugar, Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) se transformaron en Empresas Productivas del Estado, con el mandato de generar valor económico y rentabilidad para el Estado mexicano en su carácter de propietario, a través de un nuevo régimen jurídico que les otorgó plena autonomía técnica, operativa y de gestión.

En segundo lugar, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía se transformaron en órganos reguladores coordinados en materia energética, reconocidos a nivel Constitucional, con autonomía técnica, operativa y de gestión, y dotadas con nuevas atribuciones para instrumentar y aplicar la nueva regulación y administración del sector energético.

Y en tercer lugar, se crearon dos operadores como organismos públicos descentralizados; el Centro Nacional de Control del Gas Natural, encargado de la operación del sistema nacional de ductos de transporte y almacenamiento de gas natural, y el Centro Nacional de Control de Energía, encargado del control operativo del sistema eléctrico nacional, de operar el mercado eléctrico mayorista, y garantizar el acceso abierto a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución.

Sin embargo, esta reforma constitucional, por una omisión legislativa, no definió claramente la rendición de cuentas de los directores y consejeros independientes de las empresas productivas del Estado y de los comisionados de los órganos reguladores, así como de los directores de los organismos operadores del sector, a través de la comparecencia ante el Congreso de la Unión, que es un acto de evaluación y control parlamentario, a fin de que los legisladores cuenten con los elementos suficientes para analizar las acciones y el desempeño de las funciones del Ejecutivo y, en su caso, puedan emprender las acciones legislativas que sean necesarias o que correspondan.

Por lo anterior, los diputados del Partido Acción Nacional consideramos de la más alta prioridad reformar el artículo 93 constitucional para precisar la facultad a las Cámaras del Congreso para convocar a comparecer a los directores y consejeros independientes de las empresas productivas del Estado, a los comisionados de los órganos reguladores coordinados en materia energética, y a los directores de los organismos públicos descentralizados operadores del sector energético.

I. Comparecencia de los directores y consejeros independientes de las empresas productivas del Estado.

Las Empresas Productivas del Estado tienen una nueva figura con carácter empresarial y con un nuevo régimen especial, distinto y separado al resto de las entidades paraestatales. Así, las Empresas gozan de una mayor flexibilidad y eficiencia en su operación y cuentan con mecanismos de administración con las mejores prácticas de gobierno corporativo, pero siguen siendo 100 por ciento propiedad del Estado mexicano, esto permite que las decisiones se adopten bajo criterios de estricta racionalidad económica y empresarial, y no a partir de las necesidades del gobierno en turno.

Pemex y la CFE, a través de sus leyes especiales, están dotadas de una estructura auténticamente empresarial, como si fuesen verdaderas empresas privadas, y cada Empresa es gobernada por un Consejo de Administración, que es el órgano supremo de administración, responsable de definir las políticas, lineamientos y visión estratégica de la empresa, sus empresas productivas subsidiarias y sus empresas filiales.

Los Consejos de Administración de Pemex y de la CFE están integrados por 10 miembros como sigue:

Consejo de Administración de Pemex

Consejo de Administración de la CFE

- El titular de la Secretaría de Energía, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad;
- El titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

- 3 consejeros del gobierno federal designados por el Ejecutivo federal, y
- 5 consejeros independientes, designados por el Ejecutivo federal y ratificados por el Senado de la República, quienes ejercerán sus funciones de tiempo parcial y no tendrán el carácter de servidores públicos.
- El titular de la Secretaría de Energía, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad;
- El titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- 3 consejeros del gobierno federal designados por el Ejecutivo federal;
- 4 consejeros independientes designados por el Ejecutivo federal y ratificados por el Senado de la República, quienes ejercerán sus funciones de tiempo parcial y no tendrán el carácter de servidores públicos, y
- Un consejero designado por los trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias.

En ambos casos, los consejeros del gobierno federal son nombrados y removidos por el Ejecutivo federal, y los consejeros independientes son propuestos por el Ejecutivo con la ratificación del Senado de la República, a fin de garantizar su autonomía durante su encargo. Así, hay una intervención equilibrada del Ejecutivo en las empresas. Esta conformación de los consejos permite al gobierno federal mantener la propiedad y el control sobre las empresas y, al mismo tiempo, consolidarlos como órganos autónomos y eminentemente técnicos.

De esta manera, cada empresa cuenta con un sólido gobierno corporativo mediante un consejo de administración, como un órgano decisorio para la determinación de las políticas comerciales y operativas, así como de la organización y reglamentación de su estructura orgánica y corporativa. En suma, las funciones estratégicas de los consejos son las siguientes, entre otras:

- a. La conducción central y la dirección estratégica de las actividades empresariales, económicas e industriales.
- b. Establecer las directrices, prioridades y políticas generales relativas a la producción, productividad, comercialización, desarrollo tecnológico, investigación, administración general, seguridad, salud y protección ambiental, finanzas, presupuesto y otras que se relacionen con la Empresa.
- c. Aprobar, revisar y, en su caso, actualizar anualmente el Plan de Negocios con base en una proyección a cinco años, y, conforme a éste, el programa operativo y financiero anual.

d. Aprobar las directrices, prioridades y políticas generales relacionadas con las inversiones, y con la celebración de alianzas estratégicas y asociaciones con personas físicas o morales.

e. Vigilar y evaluar el desempeño de la Empresa, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales y sus directivos.

f. Evaluar y dar seguimiento a los sistemas de contabilidad, control, seguridad y auditoría, registro, archivo e información y su divulgación al público.

g. Aprobar los proyectos y decisiones cuyas características revistan una importancia estratégica para el desarrollo del objeto de la Empresa, conforme a las políticas y lineamientos que al efecto emita el propio consejo.

Por consiguiente, el Consejo de Administración de Pemex y de la CFE es el órgano responsable del cumplimiento de las metas y objetivos encomendados por su propietario; el Estado mexicano, y todos sus miembros son los encargados de tomar las decisiones fundamentales de las Empresas, y están sujetos a una serie de obligaciones y responsabilidades que devienen del ejercicio de su cargo, sin embargo, en el caso de los Consejeros Independientes sus actividades y resultados no están siendo evaluados, ni están sujetos al escrutinio público, al carecer del carácter de servidores públicos, y las Leyes de las Empresas excluyen expresamente a los Consejeros del régimen de responsabilidades establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por lo tanto, los diputados de Acción Nacional consideramos indispensable establecer en el artículo 93 de la Constitución la facultad a cualquiera de las Cámaras del Congreso de convocar a comparecer a los directores de las empresas productivas del Estado, así como a los consejeros independientes de dichas empresas, aún y cuando la ley especial no les concede el carácter de servidores públicos tienen la responsabilidad y obligación de la conducción de las empresas del Estado mexicano, y de manera indirecta asignan y manejan recursos públicos.

Asimismo, es una práctica de los gobiernos corporativos que los miembros del Consejo de Administración rindan un informe anual a sus accionistas sobre las actividades y los resultados de la empresa. En el caso de Pemex y de la CFE sus accionistas son los ciudadanos mexicanos y los legisladores son sus representantes en el Congreso, en tal virtud, es procedente ordenar la comparecencia de los Directores y de los Consejeros ante los legisladores del Congreso, como un proceso sistemático para evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos de las Empresas, así como la efectividad y contribución individual de cada uno de los miembros del Consejo de Administración.

Con estas reformas se establece un mecanismo permanente de transparencia y rendición de cuentas de los directores y consejeros independientes de Petróleos Mexicanos, Pemex, y de la Comisión Federal de Electricidad, y se fortalecen las

facultades de supervisión y de control político del Congreso, a través de sus comisiones ordinarias y especiales, como un adecuado contrapeso entre el Ejecutivo y el Legislativo en las Empresas más importantes del Estado mexicano, que son estratégicas para el desarrollo económico y social del país.

II. Comparecencia de los comisionados de los órganos reguladores coordinados en materia energética.

Ante la nueva estructura energética del país, el Estado mexicano requería de órganos reguladores fortalecidos, autónomos y eficientes, a fin de promover la operación adecuada y eficiente de las actividades de la industria de los hidrocarburos y de la electricidad.

De esta manera, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) tiene el mandato de regular las siguientes actividades:

I. Regular y supervisar el reconocimiento y la exploración superficial, así como la exploración y la extracción de hidrocarburos, incluyendo su recolección desde los puntos de producción y hasta su integración al sistema de transporte y almacenamiento;

II. Licitación y suscribir los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos;

III. Administrar, en materia técnica, las asignaciones y contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, y

IV. Prestar asesoría técnica a la Secretaría de Energía.

Y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) tiene el mandato de regular y promover el desarrollo eficiente de las siguientes actividades:

I. Las de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos;

II. El transporte por ductos, almacenamiento, distribución y expendio al público de bioenergéticos, y

III. La generación de electricidad, los servicios públicos de transmisión y distribución eléctrica, la transmisión y distribución eléctrica que no forma parte del servicio público y la comercialización de electricidad.

El órgano de gobierno de los órganos reguladores coordinados en materia energética está integrado por siete Comisionados, que son designados por el Senado de la República de una terna propuesta por el titular del Ejecutivo, y

durarán en su encargo un período de 7 años con posibilidad de ser designados, nuevamente, por única ocasión por un periodo igual.

Los órganos reguladores a través de sus respectivos órganos de gobierno tienen, entre otras, las siguientes atribuciones para regular las actividades sustantivas de la industria energética del país:

- Emitir sus actos y resoluciones, así como vigilar y supervisar su cumplimiento.
- Expedir, supervisar y vigilar el cumplimiento de la regulación y de las disposiciones administrativas de carácter general o de carácter interno, así como las normas oficiales mexicanas aplicables a quienes realicen actividades reguladas en el ámbito de su competencia.
- Emitir resoluciones, acuerdos, directivas, bases y demás actos administrativos.
- Interpretar para efectos administrativos y en materia de su competencia, la Ley y las disposiciones normativas o actos administrativos que emitan.
- Imponer las sanciones respecto de los actos u omisiones que den lugar a ello, así como imponer y ejecutar sanciones no económicas, en el ámbito de su competencia.
- Otorgar permisos, autorizaciones y emitir los demás actos administrativos vinculados a las materias reguladas.
- Solicitar a los sujetos regulados todo tipo de información o documentación y verificar la misma respecto de las actividades reguladas.
- Requerir información directamente a los terceros que tengan cualquier relación de negocios con los sujetos regulados, en el ámbito de su competencia.
- Ordenar y realizar visitas de verificación, inspección o supervisión, requerir la presentación de información y documentación y citar a comparecer a servidores públicos y representantes de empresas productivas del Estado y particulares que realicen actividades reguladas, a fin de supervisar y vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables, así como de la regulación, autorizaciones y permisos que hubieran emitido, y de los contratos y convenios relativos a las actividades reguladas.
- Iniciar, tramitar y resolver los procedimientos administrativos de toda índole, que con motivo de sus atribuciones se promuevan.
- Resolver los recursos de reconsideración que se interpongan en contra de sus actos y resoluciones.

En tal virtud, los comisionados tienen la alta responsabilidad de aprobar y aplicar la regulación técnica y económica para todas las actividades productivas y comerciales de la industria energética nacional, que son fundamentales para el país por su aportación al producto nacional, a los ingresos públicos y al abasto energético, por lo que sus actos, acuerdos y resoluciones que formulen resultan trascendentales para este sector y para la economía nacional.

Por lo tanto, es fundamental establecer en nuestra Carta Magna la facultad al Congreso para llamar a comparecer a los comisionados de la CNH y de la CRE que, sin duda, es el medio ideal para evaluar su desempeño y establecer un diálogo abierto, participativo y transparente entre poderes, así como para identificar las áreas de oportunidad a fin de actualizar el marco jurídico y promover las iniciativas de ley que permitan alcanzar los objetivos de la aún naciente industria energética del país.

Es importante resaltar que los comisionados no pueden estar al margen de la rendición de cuentas ante el Congreso, y más cuando fueron designados por dos terceras partes del Senado como una forma de colaboración y corresponsabilidad entre poderes y de apoyo político para el ejercicio de sus funciones y toma de decisiones.

III. Comparecencia de los directores de los organismos descentralizados del sector energético.

Finalmente, se propone restablecer en el artículo 93 Constitucional la figura de los organismos descentralizados federales, con la finalidad de que sus directores o administradores puedan ser citados por cualquiera de las Cámaras del Congreso para comparecer a efecto de rendir cuentas de sus actividades y sobre el ejercicio de sus atribuciones. Lo anterior, en razón de que este artículo históricamente consideraba la comparecencia de los titulares de los organismos descentralizados federales, sin embargo, la reforma publicada el 15 de agosto de 2008 eliminó dicha figura.

Por lo tanto, con esta reforma, los directores del Centro Nacional de Control del Gas Natural y del Centro Nacional de Control de Energía podrán ser convocados a comparecer ante los legisladores, atendiendo a la naturaleza legal de los organismos y por su carácter estratégico para la operación de las actividades del sector energético nacional.

Por lo expuesto, sometemos a la consideración del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la comparecencia de los directores y consejeros independientes de las empresas productivas del Estado, de los comisionados de los órganos reguladores coordinados en materia energética, y de los directores de los organismos descentralizados del sector energético

Artículo Único. Se reforma el segundo párrafo del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 93. ...

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales o de los organismos descentralizados federales, a los directores y consejeros independientes de las empresas productivas del Estado, a los comisionados de los órganos reguladores coordinados en materia energética, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

...

Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar las modificaciones a las leyes correspondientes en un plazo no mayor a 60 días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Diputado César Augusto Rendón García (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 20 de 2016.)

Que modifica y adiciona los artículos 6o. y 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida del diputado Jesús Sesma Suárez y del senador Carlos Alberto Puente Salas, del Grupo Parlamentario del PVEM, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 20 de julio de 2016

Quienes suscriben, Jesús Sesma Suárez y Carlos Alberto Puente Salas, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados y coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en el Senado de la República, respectivamente, en nombre de los legisladores del Partido Verde Ecologista de México 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; 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos la iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica y adiciona el artículo 6o. y 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual solicitamos se turne a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados para su análisis, discusión y dictamen, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Toda persona dentro del territorio nacional tiene otorgado como derecho fundamental la libertad de expresión; misma que no puede ser vista únicamente como una forma de expresarse de manera directa como sujeto; sino de manera integral y colectiva, lo cual implica que cualquier persona tiene derecho a emitir su opinión y difundir por cualquier medio su ideología, es decir, la libertad constitucional de expresar ideas u opiniones debe incluir necesariamente la libertad constitucional de utilizar todos los medios de expresión, sean palabras o conductas, en cuanto puedan difundir ideas de manera individual o colectiva y con ello se enarbola otro derecho fundamental que es el derecho de libre reunión.

Para respaldar la argumentación antes referida, se tienen los siguientes criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como un voto concurrente emitido por el ex Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan Silva Meza, mismos que respaldan el criterio expresado, así como jurisprudencia relacionada con la forma, alcances e interpretación de la libertad de expresión.

Dentro de los principales criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relacionados con libertad de expresión, se han señalado alcances de dicho principio bajo los parámetros siguientes:

Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. “El libre discurso y debate político son parte esencial para la consolidación de la vida democrática de las sociedades”. Dado el interés social imperativo que rodea a “este tipo de debates”, las justificaciones

permisibles al Estado para restringir la libertad de expresión en este ámbito son mucho más estrictas y limitadas, ya que el derecho a la libertad de expresión e información es uno de los principales mecanismos que tiene la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público.

El derecho a la libertad de expresión es precisamente el derecho del individuo y de toda la comunidad a participar en debates activos, firmes y desafiantes respecto de todos los aspectos vinculados al funcionamiento normal y armónico de la sociedad”. Muchas veces estos debates pueden ser críticos y hasta ofensivos para quienes ocupan cargos públicos o están vinculados a la formulación de la política pública.

Al respecto, la Corte ha indicado que la primera dimensión de la libertad de expresión “no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios”. En este sentido, la expresión y la difusión de pensamientos e ideas son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente.

De igual forma, la Corte Interamericana en su Opinión Consultiva OC-5/85 hizo referencia a la estrecha relación existente entre democracia y libertad de expresión, al establecer que:

[...] la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

En iguales términos a los indicados por la Corte Interamericana, la Corte Europea de Derechos Humanos se ha manifestado sobre la importancia que reviste en la sociedad democrática la libertad de expresión, al señalar que:

[...] la libertad de expresión constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática y una condición fundamental para su progreso y para el desarrollo personal de cada individuo. Dicha libertad no sólo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a las que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una sociedad

democrática. [...] Esto significa que [...] toda formalidad, condición, restricción o sanción impuesta en la materia debe ser proporcionada al fin legítimo que se persigue.

Al respecto, valga resaltar que los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas aprobaron el 11 de septiembre de 2001 la Carta Democrática Interamericana, en la cual señalaron que:

“Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa”.

Existe entonces una coincidencia entre los diferentes sistemas regionales de protección a los derechos humanos y el universal, en cuanto al papel esencial que juega la libertad de expresión en la consolidación y dinámica de una sociedad democrática.

La libertad de expresión es una de las condiciones de existencia y de posibilidad de un régimen democrático; en otras palabras, la libertad de expresión es condición necesaria (aunque no suficiente, desde luego) para que se pueda considerar que en un determinado país hay democracia.

De acuerdo con Jürgen Habermas, la posibilidad de que todas las personas participen en las discusiones públicas es uno de los bienes más preciados para una sociedad y constituye el presupuesto necesario para la construcción de una “racionalidad discursiva”, que permita la generación de consensos y la toma de decisiones entre los componentes de los diversos grupos sociales, pero que también constituya un cauce para la expresión de los disensos, que en la democracia son tan naturales (y necesarios) como los acuerdos.

La deliberación pública realizada en libertad es una de las características de los modernos regímenes democráticos. En palabras de Ignacio Villaverde, “en los Estados democráticos, la libre discusión es un componente jurídico previo a la toma de una decisión que afecta a la colectividad, e inexcusable para su legitimación... Sin una discusión libre no es posible una realización cabal del Estado democrático”.

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

La libertad de expresión y la prohibición de la censura previa no significan que no pueda haber reglas para el ejercicio de dicha libertad. Sin embargo, las reglas

deben ser tales que la libertad siga teniendo sentido; como señala el Comité de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas: “cuando un Estado Parte considera procedente imponer restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, éstas no deberán poner en peligro ese derecho en sí mismo”.

Por ejemplo, no sería inconstitucional una regulación que estableciera el nivel máximo de decibeles que puede tener un concierto en un parque; pero sí lo sería si se prohibiera a quienes profesan una cierta religión reunirse en ese mismo parque para hablar sobre sus creencias.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Última Tentación de Cristo, ha hecho reflexiones muy interesantes sobre la libertad de expresión. La Corte afirmó en su sentencia que la libertad de expresión tiene una dimensión individual, una social o colectiva, y recordando su propia opinión consultiva 5/85 sobre la colegiación obligatoria de periodistas, estima que la primera de tales dimensiones, requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno y poderla manifestar de manera libre.

Como ya lo habíamos referido, en nuestra Constitución Política el artículo 6° protege, entre otras garantías, la libre expresión de ideas; sin embargo, en su ejercicio no debe vulnerarse el derecho correlativo de los individuos a ser respetados en su dignidad e integridad, así como el derecho de terceros.

En cuanto a dichos límites y alcances es necesario referir algunas jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Libertad de Imprenta. Alcances. Conforme a la evolución de los artículos 6o. y 7o. constitucionales se puede advertir la intención del legislador en que exista una norma que reconozca el derecho del hombre a externar sus ideas, con limitaciones específicas, tendentes a equilibrar el derecho del individuo frente a terceros y la sociedad, lo que se le conoce como la libertad de expresión (oral) así como de la publicación de ideas (imprenta), las cuales en su ejercicio no deben menoscabar la moral, los derechos de terceros, la vida privada que implica el honor, la dignidad y el derecho a la intimidad de una persona, en su familia y decoro; tampoco pueden, en ejercicio de ese derecho, provocar algún delito o perturbar el orden público por lo que si bien la sociedad tiene derecho a estar informada y esto se logra a través de los medios masivos de comunicación, la información difundida deberá ser veraz, objetiva, verdadera, justa, de calidad, íntegra, además de honesta y conveniente; es decir, que refleje la realidad y respete los principios morales del hombre, sus legítimos derechos y dignidad, tanto en la obtención de la noticia como en su divulgación.

Derecho a la información. Su ejercicio se encuentra limitado tanto por los intereses nacionales y de la sociedad, como por los derechos de terceros. El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6o. de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como “reserva de información” o “secreto burocrático”. En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, pleno, t. XI, abril de 2000, tesis P. LX/2000, página 74.

Libertad de expresión. Dimensión individual de este derecho fundamental. La libertad de expresión en su dimensión individual asegura a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual. Así, se ha establecido que el contenido del mensaje no necesariamente debe ser de interés público para encontrarse protegido. En consecuencia, la dimensión individual de la libertad de expresión también exige de un elevado nivel de protección, en tanto se relaciona con valores fundamentales como la autonomía y la libertad personal. Desde tal óptica, existe un ámbito que no puede ser invadido por el Estado, en el cual el individuo puede manifestarse libremente sin ser cuestionado sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas. Precisamente, la libre manifestación y flujo de información, ideas y opiniones, ha sido erigida en condición indispensable de prácticamente todas las demás formas de libertad, y como un prerequisite para evitar la atrofia o el control del pensamiento, presupuesto esencial para garantizar la autonomía y autorrealización de la persona.

Libertad de expresión. Se presume que todas las formas de expresión se encuentran protegidas por la Constitución. En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos existe la presunción de que todas las formas de expresión, independientemente de su contenido, se encuentran protegidas por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En contraposición, y por disposición expresa de la Convención, escapan de dicha cobertura: toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal

similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional. Asimismo, por mandato constitucional deben entenderse protegidas todas las formas de expresión. Dicha presunción sólo puede ser derrotada bajo razones imperiosas.

Es pues que el derecho fundamental de la libertad de expresión de las ideas, así como el derecho de reunión no pueden ser considerados como pleno o absoluto, sino que todo derecho fundamental debe ser armonizado con el resto de derechos de ahí que la propia constitución actualmente estime límites a dicha libertad, especificando que no puede generar un ataque a terceros; es así que toda disposición normativa debe armonizar el ejercicio y las garantías de los derechos fundamentales, no realizando prohibiciones sino permitiendo que coexistan derechos para poder por un lado garantizar su existencia, aplicación y efectividad y por otra parte permitir que de manera conjunta otros derechos fundamentales también tengan aplicación y sean debidamente garantizados.

Así las cosas, es necesario que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se armonicen derechos fundamentales, por un lado la libre manifestación de ideas y la libertad de reunión, y por otro, los derechos fundamentales a la salud, a la movilidad y a un medio ambiente sano.

Si se pretende que un marco normativo sea eficaz, debe precisar la forma en la cual se ejercen y se garantizan los derechos, es por ello que debe armonizar su ejercicio, de ahí que se proponga a través de esta iniciativa mantener los derechos fundamentales relacionados con la libre expresión de las ideas, así como la libertad de reunión; pero al mismo tiempo establecer una armonía y una coexistencia con el derecho a la salud, a la movilidad y al medio ambiente sano que son tres derechos fundamentales que deben del mismo modo ser maximizados en virtud de su importancia, no sólo para el desarrollo de los seres humanos, sino para su existencia.

En cuanto a la importancia del derecho a la salud, se tiene que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, reconoce en su artículo XI, que toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y de la comunidad. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de ese mismo año, establece en su artículo 25, que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar.

Como reconocimiento a uno de los derechos fundamentales contenidos en la declaración universal de los derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas, el derecho a la protección de la salud, como derecho autónomo, fue elevado a rango constitucional mediante reforma al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, por la cual se le adicionó el siguiente párrafo:

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

En este sentido, la Ley General de Salud se encarga de definir los propósitos que se persiguen con la protección de este derecho fundamental, al señalar expresamente que:

“Artículo 2o. El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:

I. El bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;

II. La prolongación y el mejoramiento de la calidad de la vida humana;

III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;

IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;

V. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;

VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y

VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud”.

Es pues que el derecho fundamental a la salud, consagrado en nuestra Carta Magna, es un instrumento vital para la preservación de la vida y es de suma importancia que sea armonizado y priorizado dentro de su texto para poder garantizar su cumplimiento.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido en jurisprudencia lo que a continuación se precisa:

Salud. Derecho al nivel más alto posible. Éste puede comprender obligaciones inmediatas, como de cumplimiento progresivo. El artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé obligaciones de contenido y de resultado; aquéllas, de carácter inmediato se refieren a que los derechos se ejerciten sin discriminación y a que el Estado adopte dentro de un plazo breve medidas deliberadas, concretas y orientadas a satisfacer las obligaciones

convencionales, mientras que las de resultado o mediatas, se relacionan con el principio de progresividad, el cual debe analizarse a la luz de un dispositivo de flexibilidad que refleje las realidades del mundo y las dificultades que implica para cada país asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. En esa lógica, teniendo como referente el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental contenido en el artículo 12 del citado Pacto, se impone al Estado Mexicano, por una parte, la obligación inmediata de asegurar a las personas, al menos, un nivel esencial del derecho a la salud y, por otra, una de cumplimiento progresivo, consistente en lograr su pleno ejercicio por todos los medios apropiados, hasta el máximo de los recursos de que disponga. De ahí que se configurará una violación directa a las obligaciones del Pacto cuando, entre otras cuestiones, el Estado Mexicano no adopte medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole, para dar plena efectividad al derecho indicado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia en la cual ha determinado que el Estado debe garantizar a través de orientaciones y medidas objetivas el cumplimiento máximo al mayor número de personas el derecho a la salud, por lo cual puede estimarse como un derecho social gradual que debe de consolidarse con el paso del tiempo a través de la normatividad vigente.

Derecho a la salud. Forma de cumplir con la observación general número 14 del Comité de los Derechos Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, para garantizar su disfrute. El Estado Mexicano suscribió convenios internacionales que muestran el consenso internacional en torno a la importancia de garantizar, al más alto nivel, ciertas pretensiones relacionadas con el disfrute del derecho a la salud, y existen documentos que las desarrollan en términos de su contenido y alcance. Uno de los más importantes es la Observación General Número 14 del Comité de los Derechos Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, organismo encargado de monitorear el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados firmantes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual México es parte y el que, esencialmente, consagra la obligación de proteger, respetar y cumplir progresivamente el derecho a la salud y no admitir medidas regresivas en su perjuicio, absteniéndose de denegar su acceso, garantizándolo en igualdad de condiciones y sin condicionamiento alguno, debiendo reconocer en sus ordenamientos jurídicos, políticas y planes detallados para su ejercicio, tomando, al mismo tiempo, medidas que faciliten el acceso de la población a los servicios de salud, es decir, este ordenamiento incluye no solamente la obligación estatal de respetar, sino también la de proteger y cumplir o favorecer este derecho.

En estas condiciones, ese cumplimiento requiere que los Estados reconozcan suficientemente el derecho a la salud en sus sistemas políticos y ordenamientos jurídicos nacionales, de preferencia mediante la aplicación de leyes, adoptando una política nacional de salud acompañada de un plan detallado para su ejercicio, cuando menos en un mínimo vital que permita la eficacia y garantía de otros derechos, y emprendan actividades para promover, mantener y restablecer la

salud de la población, entre las que figuran, fomentar el reconocimiento de los factores que contribuyen al logro de resultados positivos en materia de salud; verbigracia, la realización de investigaciones y el suministro de información, velar porque el Estado cumpla sus obligaciones en lo referente a la difusión de información apropiada acerca de la forma de vivir y de alimentación sanas, así como de las prácticas tradicionales nocivas y la disponibilidad de servicios, al igual que apoyar a las personas a adoptar, con conocimiento de causa, decisiones por lo que respecta a su salud.

Como puede desprenderse tanto los organismos internacionales así como los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación refieren la importancia y relevancia de que el Estado sea garante de la manera más amplia posible del derecho a la salud, generando políticas y dinámicas de Estado que permitan su prioridad y maximización como derecho fundamental dentro de la población.

Otro derecho fundamental dentro de los derechos clasificados como sociales de la tercera generación es el derecho a un medio ambiente sano cuyo marco internacional surge en la Declaración de Estocolmo de 1972 que se dio en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. En ella por primera vez se habló del derecho a un medio ambiente sano como un derecho de la humanidad y también se estableció la obligación de los Estados de no generar daño a otro Estado.

También encontramos la Declaración de Río de Janeiro, la cual tampoco tiene efectos vinculantes, precisamente por su carácter declarativo. Es el primer instrumento que logró unir el tema del derecho a un medio ambiente sano con el concepto de desarrollo sostenible. El concepto de desarrollo sostenible hace referencia a la búsqueda de un equilibrio armónico entre el desarrollo económico y el gasto de la oferta ambiental en que se sustenta, con el objetivo de guardar y proteger los recursos naturales para las generaciones futuras.

Éste instrumento se desarrolló en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. Lo propuesto en tal declaración parte de la base de tomar al ser humano como el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Se consagra como compromiso de todos los Estados la adopción de todas las medidas posibles que se consideren pertinentes para erradicar la pobreza y brindar condiciones adecuadas en materia de salud para toda la población. Uno de los más importantes compromisos consagrados en este instrumento internacional consiste en que los Estados deberán promulgar leyes eficaces en materia de protección al medio ambiente, particularmente en lo que respecta a los daños y perjuicios generados por la contaminación del hábitat donde se encuentran las personas, también se comprometen a adoptar políticas demográficas adecuadas y a eliminar las modalidades de producción y consumo que sean insostenibles.

Se reafirma el deber de aplicar el principio de precaución según el cual “Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente” (principio 15 de la declaración). Se reafirma también el principio de soberanía que implica que los Estados tienen derecho a usar sus recursos de la forma que lo consideren más conveniente. Los Estados tienen pleno derecho sobre sus recursos naturales, sin embargo ese manejo de sus recursos, en ningún caso puede ocasionar daño a otro Estado.

Posteriormente encontramos la declaración de Johannesburgo realizada en el 2002, la cual renovó el compromiso político en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. Recogió lo establecido en los dos instrumentos internacionales mencionados anteriormente y también tocó lo referente al manejo del agua potable, pobreza, empleo, salud, educación entre otros temas de interés para ese momento.

El Derecho a un medio ambiente sano, es de los llamados derechos de tercera generación, puesto que más allá de que afecte a una persona, su incumplimiento puede poner en riesgo a la colectividad, a una comunidad o a todo un elemento del Estado, como lo es su población.

En este mismo orden de ideas, la Corte Interamericana reconoce mediante su jurisprudencia respecto del derecho a la vida “los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él”.

En efecto, las condiciones ambientales son fundamentales para la garantía del desarrollo de la vida de las personas. Según Augusto Cançado Trindade, el derecho a un medio ambiente sano aparece como una extensión natural del derecho a la vida basado en la existencia física y la salud humana así como en las condiciones dignas y la calidad de vida.

Por todo lo antes referido se tiene que el derecho a la salud es un derecho que debe ser garantizado de la manera más amplia posible por el Estado; generando las políticas necesarias para poder asegurar su ejercicio al mayor número de ciudadanos, cuando el derecho a la libre manifestación de ideas y de reunión no es armonizado con los demás derechos como lo es éste, se genera una vulneración que afecta sustancialmente a la salud y como consecuencia a la biodiversidad en su conjunto.

La mayoría de los habitantes en México habitan en zonas urbanas, en las cuales se llevan a cabo el mayor número de manifestaciones sin armonización alguna con otro tipo de derechos, lo cual genera una afectación a la calidad del aire, mayor generación de residuos sólidos, entre otros problemas derivados de la obstrucción total de avenidas, carreteras y vías de circulación; esto contraviene la

garantía que el Estado debe otorgar con respecto al derecho a la salud en una primera instancia y en un segundo momento al derecho a un medio ambiente sano, ya que al generarse un mayor número de contaminantes no únicamente se exacerban enfermedades en los seres humanos sino que se genera un deterioro serio al medio ambiente, que son también derechos fundamentales.

El ozono y otros gases contaminantes son elementos altamente reactivos, su impacto en la salud se debe a su capacidad de oxidación, por ello daña a las células en las vías respiratorias causando inflamación, además reduce la capacidad del aparato respiratorio para combatir las infecciones y remover las partículas externas. Además afecta los mecanismos de defensa, por lo que puede provocar un aumento de las infecciones respiratorias.

El ozono es un riesgo para la salud de los niños, las personas de la tercera edad y para quienes padecen problemas cardiovasculares y respiratorios, como el asma, el enfisema pulmonar y la bronquitis crónica. También afecta a personas aparentemente sanas y en excelentes condiciones de salud, por ejemplo a atletas que requieren la inhalación de altos volúmenes de aire durante sus ejercicios, provocándoles una disminución de su rendimiento físico.

Los efectos generalmente asociados con un aumento en los niveles de ozono son: infecciones respiratorias agudas, tos, flemas, sibilancias, atrofia de mucosa nasal, irritación de ojos y disminución de la función ventilatoria.

El aire contaminado en términos generales aumenta el riesgo de padecer enfermedades respiratorias agudas, como neumonía, y crónicas, como el cáncer de pulmón y enfermedades cardiovasculares, según la Organización Mundial de la Salud (OMS). Si bien la contaminación afecta a todas las personas, el organismo advierte que los efectos más graves se producen en las personas que ya están enfermas, así como en los grupos más vulnerables: niños, adultos mayores y familias con un acceso limitado a la asistencia médica.

Es pues que garantizar el derecho a la salud también implica que el Estado lleve a cabo las acciones necesarias para que, sin coartar el ejercicio de otros derechos, sí lleve a cabo medidas y disposiciones normativas para inhibir la emisión de gases contaminantes a la atmósfera y con ello garantizar una mejor calidad del aire lo cual implicará un acceso más efectivo al derecho a la salud, al igual que al medio ambiente sano.

Al igual que los derechos antes referidos, existe otro derecho que de no ser armonizado con la libertad de expresión y de reunión se ve limitado, o bien, no garantizado por el Estado, se trata del derecho a la movilidad. En cuanto respecta a éste tenemos que México es un país eminentemente urbano, de cada 10 habitantes más de 7 residen en localidades mayores a 15 mil habitantes; la población se ha distribuido de forma desigual entre asentamientos urbanos de diferentes tamaños, reconociéndose 59 zonas metropolitanas.

En México, más de 81 millones de personas (72 por ciento del total) residen en sólo 384 ciudades mayores a 15 mil habitantes, las cuales conforman el Sistema Urbano Nacional (SUN); esto muestra una desvinculación entre las cifras del crecimiento demográfico que se duplicaron y la expansión de las manchas urbanas que se multiplicaron por seis.

El proceso de urbanización se potencia, en primer lugar, en las 59 zonas metropolitanas, en donde viven 65 millones de habitantes (57 por ciento de la población del país), en ellas se genera el 74 por ciento del Producto Interno Bruto y se estima que hacia el 2030 su población alcanzará los 78 millones de personas, lo cual demandará sistemas eficientes de movilidad.

Predomina una elevada concentración poblacional en un reducido número de grandes ciudades. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población, en el año 2010 el 37 por ciento de la población total del país (42 millones de personas) se aglomeraba en las 11 zonas metropolitanas de más de un millón de habitantes; éstas generaban el 48 por ciento del PIB y el 50 por ciento de los empleos formales. Resalta por su magnitud y complejidad la Zona Metropolitana del Valle de México, donde cerca de 21 millones de personas conforman la mayor concentración urbana, económica y financiera de México y América Latina.

El crecimiento físico de estas zonas fue superior al de la cobertura de sus necesidades, la población creció 1.8 veces mientras que la superficie se multiplicó por cinco, esta dinámica fue distanciando a las personas de los servicios y oportunidades (ubicados principalmente en los núcleos o centros tradicionales) ante la falta de sistemas de transporte e infraestructura vial que facilitarían la accesibilidad. Estas ciudades entraron en crisis de contaminación ambiental, congestionamientos viales, millones de horas/hombre perdidas en el tráfico, afectación de la convivencia familiar y social y cuestiones que, en síntesis, tuvieron un deterioro generalizado en la calidad de vida de la población, lo que hizo y hace latente la necesidad de hacer un cambio en las políticas de movilidad sustentable y en la necesidad de armonizar frente a esta realidad que permea para la mayoría de la población en México derechos que no compliquen aún más la ya de por sí difícil situación de movilidad.

Las 29 zonas metropolitanas y ciudades menores de 500 mil habitantes fueron las que presentaron el mayor ritmo de expansión; la población se duplicó y la superficie se multiplicó por nueve, llegando a casos extremos como el de la Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco que creció aproximadamente 6,000 por ciento.

Como puede advertirse, de los datos más recientes ya referidos se tiene que la población está principalmente concentrada en determinados puntos geográficos, lo cual complica la movilidad por sí misma, aunado a que al no armonizarse derechos; la movilidad se torna inaccesible cuando el derecho a libertad de expresión, manifestación y de reunión no es coordinada con los demás derechos, con la finalidad de que todos puedan ejercerse de manera adecuada.

La complejidad para garantizar el derecho a la movilidad consagrado como derecho fundamental en el artículo 11 de la Constitución Política es mucha, por lo que el Estado debe de generar la inversión, las dinámicas y las políticas internas que permitan su adecuado ejercicio; este derecho como ya se ha referido sufre un detrimento frente al derecho fundamental a la libertad de expresión y de manifestación cuando no existen lineamientos o parámetros para que coexistan y sean ejercidos de manera paralela y permanente.

Como se ha referido a lo largo del presente documento existen diversos derechos fundamentales que se encuentran previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos y los cuales deben ser garantizados por el Estado, es por ello que sin el ánimo de limitar o reducir el ejercicio de derechos tan importantes como lo son la libertad de expresión, la libertad de manifestación y de reunión; tampoco lo son menos el derecho al acceso a la salud, la movilidad y el medio ambiente limpio es por ello que a través de la presente iniciativa se pretende iniciar un proceso de armonización y coexistencia; garantizando el mayor alcance de todos los derechos de manera conjunta y permanente.

Con respecto a la forma inadecuada de ejercer el derecho a la libre manifestación de ideas y de reunión se tienen solo algunos datos de los daños económicos que se han generado en los últimos años:

– En 2013 en el Distrito Federal, la Cámara de Comercio, Servicios y Turismo (Canaco-Servytur); estimó pérdidas por hasta 335 millones de pesos a causa de las manifestaciones realizadas a lo largo de 3 meses.

– Por lo que hace al año 2014, las marchas realizadas en la Ciudad de México dejaron pérdidas por mil 949 millones 511 mil 350 pesos, informó la Cámara de Comercio, Servicios y Turismo de la Ciudad de México (Canaco).

– Al rendir un informe sobre el Balance Económico 2014 en la Ciudad de México, se indicó que el promedio de duración de las 97 manifestaciones realizadas en el año fue de entre cuatro y cinco horas; con ello dejaron diversas pérdidas monetarias para los comerciantes:

- Monto por ventas no realizadas por bloqueos y cierre equivalente a mil 623 millones 130 mil 100 pesos.

- Daños por pintas y vandalismo ascendieron a 27 millones 500 mil pesos

– De igual forma en el año 2014, a causa de las manifestaciones violentas, el desempleo aumentó en un 35 por ciento y por lo menos 500 negocios cerraron en Chilpancingo, aseguró la Coparmex. Además, se reportaron pérdidas por más de 300 millones de pesos en las regiones centro, norte y montaña de la entidad.

– En cuanto al año 2016; el presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco- Servytur), aseguró que las manifestaciones en Oaxaca y Chiapas ocasionaron pérdidas por 2 mil 700 millones de pesos en los comercios.

– Es este mismo año en el Estado de Oaxaca; la distribución de diversos productos y mercancías se ha visto afectada debido a los bloqueos de entre 12 y 16 carreteras, mientras que para los hoteleros las pérdidas ascienden a 175 millones de pesos.

– De igual forma se ha determinado por el dirigente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco- Servytur), que en esos tres sectores han registrado pérdidas económicas por aproximadamente 7 mil 500 millones de pesos, en conjunto, en Michoacán, Chiapas, Oaxaca y Guerrero y en la Ciudad de México.

– De igual forma al ejercerse el derecho a la libre manifestación y de reunión sin ningún tipo de armonización, se generan parálisis en las ciudades y Estados ya que se cierran al 100 por ciento carreteras vitales para la movilidad no sólo de las personas, sino de servicios de emergencia, de víveres de primera necesidad para las comunidades, así como la obstaculización a la totalidad de transeúntes.

– Al mismo tiempo se generan actos vandálicos, delictivos y otro tipo de responsabilidades tanto administrativas como de índole penal, ya que los manifestantes en aras de emitir y hacer valer su derecho a la libre expresión llevan a cabo en algunos casos quemas de vehículos, pintas y en términos generales lesiones en establecimientos ajenos a la manifestación misma, incendios a gasolineras u otro tipo de establecimientos, así como alteraciones públicas, mismas de las que deben ser responsabilidades ya que dichas actividades rebasan el ejercicio de un derecho legítimo.

Por lo que podemos concluir que el inadecuado ejercicio del derecho a la libre manifestación de ideas y de reunión, ha generado daños en nuestro país en diferentes ámbitos, tales como el económico, así como en la forma de desplazamiento de la ciudadanía, violando con ello el derecho a la movilidad, así como una afectación severa a la salud y al medio ambiente sano.

La armonización de derechos no es una innovación legal, existen diversos países que han realizado esta delimitación de derechos con el ánimo de que coexistan por lo que con el ánimo de ilustrar respecto de la forma en que se regula en otras latitudes se tiene:

En España el artículo 21 de la Constitución “reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas, y no necesita autorización previa” pero si de una “comunicación previa” a la autoridad, que sólo podrá prohibirla cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.

Además se hacen subsidiariamente responsables a los organizadores de las manifestaciones en las que los participantes causen daños, “sin perjuicio de que puedan repetir contra aquéllos, a menos que hayan puesto todos los medios razonables a su alcance para evitarlos”.

En Francia se requiere la autorización clara de la prefectura de policía para que pueda llevarse a cabo una manifestación. Los organizadores tienen la obligación de suscribir una póliza de seguros que garantice en el plano de la responsabilidad civil todos los riesgos relativos a la manifestación proyectada (participantes, público y obras públicas). La póliza de seguros debe comportar la garantía máxima... calculada en función del evento asegurado, respecto a los siguientes riesgos: daños corporales, materiales e inmateriales.

Además, los organizadores de manifestaciones son civil y penalmente responsables de todos los daños que pueda causar el evento. La marcha puede no autorizarse por ser susceptible de causar problemas de seguridad, de orden público o de tránsito; rechazo del organizador a aceptar las obligaciones o prescripciones que presenta la Prefectura de Policía; o por un organizador que no respetó sus obligaciones en una petición anterior, entre otras.

En Venezuela, el derecho a manifestarse pacíficamente y sin armas está reconocido, sin otros requisitos que agotar el procedimiento administrativo de autorización.

Como corolario a todo lo antes referido, se tiene que:

1. No se tiene como finalidad con la presente iniciativa inhibir o limitar un derecho fundamental, sino por el contrario permitir su coexistencia de manera permanente en la vida diaria de la población mexicana.
2. Los derechos fundamentales de libertad de expresión, de manifestación de las ideas y de reunión no son absolutos; sino que los mismos pueden tener parámetros para su ejercicio.
3. El derecho a la movilidad, el derecho a la salud y al medio ambiente sano son derechos fundamentales igualmente consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por consiguiente el Estado debe garantizar que se maximicen y puedan tener una eficacia real en la población.
4. La pretensión es armonizar derechos de tal forma que puedan ejercerse de manera permanente y constante sin que uno pueda estar por encima de otro, ya que todos deben ser maximizados, priorizados y garantizados dentro del marco normativo.
5. La armonización de derechos fundamentales para garantizar su ejercicio y eficacia es un actuar cotidiano dentro de los países que tienen la pretensión de

tener normas cuyo contenido garantice la implementación y desarrollo de los derechos frente a la sociedad.

Por todo lo expuesto, someto a la consideración de esta Honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se modifica y adiciona el artículo 6o. y 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

Las autoridades competentes deberán en todo momento armonizar la libre manifestación de ideas y de reunión, con el derecho a la movilidad, a la salud y a un medio ambiente sano, para lo cual deberá emitirse una ley general.

El derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

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

Transitorios

1. Una vez publicada la reforma en el Diario Oficial de la Federación, se tendrá un término de seis meses calendario para la emisión de la Ley General en materia de Manifestaciones.

2. La Ley General será marco de la normatividad estatal, misma que deberá aprobarse por los Congresos Locales a más tardar 6 meses después de la emisión de la Ley Secundaria.

3. La Ley General, deberá regular de manera enunciativa y no limitativa:

Las notificaciones a las autoridades competentes para orientar la realización de las manifestaciones.

Las manifestaciones sólo se podrán celebrar entre las doce y las diecisiete horas en las zonas denominadas urbanas; en bienes de dominio público, siempre y cuando no se afecten derechos de terceros.

De igual forma no podrán realizarse en plazas públicas que representen para la entidad federativa o Ciudad una derrama económica y turística importante.

No podrán realizarse manifestaciones en vías primarias de comunicación o en la totalidad de carriles de carreteras federales.

La ley secundaria deberá regular y mantener la movilidad de los transeúntes y de los vehículos particulares durante cualquier tipo de manifestación.

Se reencauzará cualquier tipo de manifestación en vialidades de un sólo carril.

La ley secundaria establecerá las formas en que la autoridad competente reencausara las manifestaciones que no cumplan con los parámetros de realización, en pleno apego a los derechos de los manifestantes y sin que medie violencia alguna.

La autoridad competente dependiendo del tipo de manifestación, dará la oportunidad a los manifestantes de difundir sus motivos y razones en los medios de comunicación de los que disponga, en los términos que la ley establezca.

Los actos delictivos, violentos o vandálicos que se lleven a cabo dentro de las manifestaciones deberán ser sancionados por la Ley aplicable.

Dado en el Senado de la República, a 20 de julio de 2016.

Diputado Jesús Sesma Suárez

Senador Carlos Alberto Puente Salas (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 20 de 2016.)

Que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por Omar Ortega Álvarez, en nombre propio y de Norberto Antonio Martínez Soto, diputados del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 27 de julio de 2016

El que suscribe, Norberto Antonio Martínez Soto, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIII Legislatura, 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 de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de este pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el inciso a) de la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Planteamiento del problema

El objetivo central de la presente iniciativa es la modificación de la causal del sistema de nulidades de las elecciones federales o locales, referente al exceso en el gasto de campaña, eliminando la permisibilidad de un cinco por ciento del monto total autorizado.

Lo anterior, a fin de sancionar puntualmente la actitud dolosa de manipular la voluntad del electorado por medio de la inyección de recursos de procedencia ilícita, tutelando efectivamente los principios de legalidad y equidad, garantizando condiciones de equidad en la competencia electoral.

Asimismo, salvaguarda el espíritu integral de las diversas causales de nulidad consideradas constitucionalmente como violaciones graves, dolosas y, en su caso, determinantes para los resultados electorales.

Luego entonces, se propone reformar el inciso a) de la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que para mejor referencia se contrasta a continuación el texto vigente y la propuesta de esta iniciativa, de acuerdo con lo siguiente:

Texto vigente

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

a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

Propuesta de la iniciativa

a) Se exceda el gasto de campaña del monto total autorizado; El anterior precepto encuentra su origen en la reforma constitucional de 2014, a partir de la cual se establecieron nuevas causales para la nulidad de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes, siendo una de ellas, que se exceda el gasto de campaña en 5 por ciento del monto total autorizado para una elección determinada.

En una elección se involucran derechos no sólo de los partidos políticos y los candidatos postulados, sino también de los ciudadanos participantes en dicho ejercicio democrático, por lo que, el legislador concibió la transgresión al tope de gasto de campaña, un motivo suficiente para declarar la respectiva nulidad.

Para mayor abundamiento, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha conceptualizado el tope de gastos de campaña, como el límite que se establece para los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, que no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General, asimismo la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala:

Artículo 243.

1. Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.

La disposición constitucional que se pretende reformar no es armónica con los anteriores preceptos, permitiendo violentar hasta en un cinco por ciento el mismo marco jurídico regulatorio, por tanto, en caso de actualizarse esta hipótesis normativa y se excediese hasta el cinco por ciento permitido, se supondría una alteración en la equidad de la competencia y en el sentido de la votación, sin embargo, se consideraría una conducta no grave, no dolosa y no determinante.

El legislador no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, dotando a la ley del principio rector de certeza, máxime, en la especificidad de la norma electoral, debe considerarse la equidad como valor principal para todo proceso electoral.

Los principios rectores del proceso electoral no pueden tener un parámetro de gracia para ser vulnerados, al incidir con exceso de recursos la voluntad de las y los ciudadanos sobre la emisión de su sufragio de forma libre, atenta, no solo como ya se ha dicho contra el principio de equidad, también contra el Estado de Derecho y su consecuencia jurídica es anular dicha elección.

En el mismo sentido, anular una elección cuando no esté plenamente acreditada la existencia de irregularidades o pese a ello no esté demostrado su impacto en el sentido del voto de los electores, también violenta el estado de derecho.

Somos testigos que en la historia democrática de nuestro país, los representantes populares que resultan electos en una contienda controversial de facto o de iuris, carecen de legitimidad ciudadana, porque la población observa triunfos electorales amparados en el derroche de recursos, de quien viola los topes de gastos de campaña en 1, 5 o hasta en 1000 por ciento.

Por tanto, con esta propuesta creemos que bajo los principios de armonización, certeza, exactitud y precisión, se tutela de manera efectiva la equidad como uno de los principales ejes rectores de todo proceso electoral.

De conformidad con lo expuesto, se proponen la discusión y, en su caso, aprobación de la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el inciso a) de la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el inciso a) de la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 41. ...

...

I. a V. ...

VI. ...

...

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

a) Se exceda el gasto de campaña del monto total autorizado;

b) y c) ...

...

...

Transitorio

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 del Congreso de la Unión, a 27 de julio de 2016.

Diputado Norberto Antonio Martínez Soto (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 27 de 2016.)

Que reforma y adiciona diversas disposiciones del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida del diputado Sergio López Sánchez, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 27 de julio de 2016

El suscrito, diputado Sergio López Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56 y 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pone a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de crear el defensor de las audiencias en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Actualmente, la legislación en materia de radiodifusión prevé que la defensoría de audiencias sea facultad de los concesionarios de radiodifusión. Sin embargo, dicha medida no garantiza el cumplimiento de los derechos de las audiencias al no haber un mecanismo que obligue a los medios de comunicación a atender las recomendaciones que la o el titular de la Defensoría de Audiencias haga respecto a las quejas por parte de la ciudadanía, tampoco se establecen mecanismos para su nombramiento ni definición respecto a la duración del cargo, ya que todo se deja a lo que defina cada concesionario. Con la iniciativa se pretende dar certeza al cumplimiento de los derechos de las audiencias, al ser el organismo público descentralizado autónomo en materia de telecomunicaciones y radiodifusión que estipula la constitución, hoy en día llamado Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) quien tenga también la atribución de la defensoría de audiencias, estableciéndose desde el texto constitucional, así como los mecanismos para el nombramiento y duración del cargo de la o él titular del mismo, a fin de evitar que quede en letra muerta todo lo referente a derechos de las audiencias y estar a la vanguardia en el tema a nivel internacional.

Argumentos que sustentan la iniciativa

El 14 de julio de 2014, entró en vigor la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en donde por primera vez en la historia de nuestro país, se incluyen los Derechos de las Audiencias, y junto con ellos se crea la figura de la Defensoría de Audiencia. El artículo 259, establece que “Los concesionarios que presten servicio de radiodifusión deberán contar con una defensoría de audiencia, que podrá ser del mismo concesionario, conjunta entre varios concesionarios o a través de organismos de representación. El defensor de la audiencia será el responsable de recibir, documentar, procesar y dar seguimiento a las

observaciones, quejas, sugerencias, peticiones o señalamientos de las personas que componen la audiencia...”

Quedando así una Defensoría de Audiencia que será juez y parte. El argumento para incorporarlo de esta manera, según el dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos, del Senado de la República, por el que se expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, fue buscar un supuesto equilibrio “con un sistema que respete el derecho a la libertad de expresión y que a su vez permita el ejercicio efectivo de los derechos de las audiencias...”, por tal motivo las comisiones dictaminadoras “determinaron que la mejor medida para hacer efectivo el derecho de las audiencias, debía ser aquel que se base en la autorregulación” y que además “se ajustará a los criterios de imparcialidad e independencia, y hará valer los derechos de la audiencia según los códigos de ética de cada concesionario”¹

Ante las críticas y cuestionamientos que en su momento hicieron organizaciones de la sociedad civil y partidos de oposición, como el de la Revolución Democrática (PRD), las comisiones dictaminadoras justificaron que la defensoría de audiencia fuera juez y parte, poniendo como ejemplo el caso particular de Ecuador “que ha sido duramente reprendido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por haber creado un defensor de la audiencia que depende del Estado” y manifestando que “esta figura se establece como una “autorregulación”, lo cual obedece a las mejores prácticas a nivel internacional en especial en la regulación del sistema jurídico anglosajón”. Sin embargo, durante la discusión del dictamen, tanto en comisiones como en el pleno, los grupos parlamentarios del PRD en el Senado de la República y en la Cámara de Diputados propusieron incluso, quitar a la Secretaría de Gobernación todo lo relacionado con los contenidos, en ningún momento se pretendió dejar al Estado la defensoría de audiencia, pero tampoco a los medios de comunicación, ya que quedaría en una posición parcial.

Por su parte, los defensores de audiencias de Canal 22, Radio Educación, del Instituto Mexicano de la Radio (IMER) y de Noticias MVS, en su momento, durante la discusión del proyecto de Dictamen de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, presentaron una serie de comunicados conjuntos mediante los cuales manifestaron su posición respecto al defensor de las audiencias, entre las que destacan:

“... los derechos de las audiencias podrían convertirse en letra muerta, ya que su debido cumplimiento queda a voluntad del medio de comunicación y del Defensor de las Audiencias...ante el incumplimiento de la mayoría de los derechos de las audiencias no existe sanción , lo que deja en un nivel de alta vulnerabilidad a los radioescuchas y televidentes... el sancionado podría ser el titular de la Defensoría de las Audiencias...se deja en el titular de la Defensoría la tutela de los derechos de las audiencias, cuando el responsable de ello es el concesionario...Algunas de las atribuciones en materia de contenidos otorgadas literalmente en la reforma constitucional al Instituto Federal de Telecomunicaciones se incorporan en el

dictamen. Sin embargo, en la propuesta se mantiene en Secretaría de Gobernación la supervisión y regulación de contenidos. Esto nos parece un retroceso, ya que el gobierno federal no debe ejercer estas funciones en un Estado democrático, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales ...no se establecen criterios para que la defensora o el defensor tengan autonomía funcional respecto de los órganos de administración y dirección del medio, con el propósito de evitar interferencias indebidas con las actividades que constituyen su función sustantiva...De esta manera, cualquiera de los derechos de las audiencias...podría ser incumplido y ante este incumplimiento no habrá ningún tipo de sanción, lo que hace ineficaz la norma que se busca aprobar”²

Quedando claro que, al menos para cuatro defensores de audiencias existentes antes de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión tampoco era viable dejar en manos de los concesionarios la defensoría de audiencias y mucho menos como atribución del Estado.

En general, los argumentos o justificaciones que se dieron durante la discusión de la legislación secundaria en materia de telecomunicaciones, para dejar como parte de los medios de comunicación al defensor de audiencias, fueron la supuesta libertad de expresión, la autorregulación y las supuestas mejores prácticas internacionales en el tema.

Derivado de la doble naturaleza de las concesiones de radiodifusión de uso comercial, es que la libertad de expresión es un tema constante de debate, cuando se trata de regular contenidos. Por un lado, son “organizaciones que tienen por objeto la obtención de rendimientos económicos; por el otro, hay quienes ven en ellos a organismos que, para transmitir información y entretenimiento, hacen uso de un espacio público de comunicación abierto, en principio, para todos. La verdad es que al ejercer su derecho a la libertad de expresión, los medios lo hacen en condiciones de ventaja sobre los individuos en la sociedad, se trata entonces de instituciones marcadas por una doble naturaleza- la del mercado y la del interés público- que se vuelve necesario armonizar en beneficio de la sociedad abierta”.³

Sin embargo, la legislación además de garantizar la libertad de expresión de los medios de comunicación al prevenir la injerencia del poder gubernamental en su funcionamiento, también deberá proveer los requerimientos que deberá cumplir la programación y la publicidad en beneficio del interés público, mejor conocidos como los derechos de las audiencias, actualmente establecidos en el Título Décimo Primero, De los Contenidos Audiovisuales, Capítulo IV, De los Derechos de la Audiencias de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Ante esta disyuntiva de respetar la libertad de expresión de los medios y dotar a las audiencias de derechos para su protección es que surge la necesidad de crear y armonizar la legislación para garantizar ambas situaciones. No obstante, ni la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión ni la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, lograron esa armonización, al

privilegiar la supuesta “libertad de expresión” de los medios de comunicación sobre el ejercicio efectivo de los derechos de las audiencias, así como la vigilancia y defensa de los mismos.

El argumento principal fue que dejar la vigilancia y defensa de estos derechos al Estado o bien a un ente intermedio podía ser un medio de “censura previa”. Sin embargo, la libertad de expresión no es un derecho ilimitado y su ejercicio responsable debe estar principalmente enfocado en fomentar valores y en respetar los derechos de terceros, sus límites se encuentran establecidos en el artículo 6 de la Constitución “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público ...”.

“La libertad de expresión no es absoluta y presenta ciertos límites, “toda libertad es una posibilidad en función del régimen que regula la vida común. Sólo puede ser materia de regulación jurídica aquella libertad de expresión cuya manifestación pueda dar lugar a consecuencias de Derecho”, tal y como lo señala el doctor Jorge Carpizo “Libertad de expresión: ¡Sí! Un millón de veces sí. Pero libertad de expresión con responsabilidad ética y respeto a los otros derechos humanos”.⁴

La Convención Americana de Derechos Humanos establece en el artículo 13 que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión “no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas...”.⁵

Por su parte, los derechos de las audiencias, cuya creación también se encuentra establecida en el artículo 6 constitucional, no van más allá de los propios límites de la libertad de expresión, es decir, no se contraponen, el cumplimiento de unos no limita el ejercicio del otro, por lo tanto quien vigile y defienda los derechos de las audiencias, no estaría facultado para exigir e ir más allá de lo establecido en la legislación aplicable. Solo así se estaría cumpliendo “con un sistema que respete el derecho a la libertad de expresión y que a su vez permita el ejercicio efectivo de los derechos de las audiencias...” como lo establecía el dictamen de la legislación secundaria en materia de telecomunicaciones, por ello, para garantizar el cumplimiento de ambos derechos quien se encargue de establecer y vigilar ese equilibrio deberá estar fuera de los concesionarios y del poder del Estado, para garantizar que el único interés sea el de cumplir con la legislación aplicable en materia de derechos de las audiencias, es decir, el interés de los ciudadanos y no desde la autorregulación como quedo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

La autorregulación en México se ha visto como un privilegio a la radiodifusión y no como una obligación implícita al obtener una concesión por parte del Estado. La autorregulación incluye los códigos de ética y las reglas de conducta adoptados

por los medios de radiodifusión en relación con el Estado, la sociedad e incluso con otros medios de comunicación, tiene como objeto preservar la libertad de expresión con responsabilidad social.

Al ser la autorregulación una obligación implícita en la adquisición de una concesión, es que la regulación y la autorregulación se complementan, y no quedan aisladas una de la otra, y mucho menos una cancela la posibilidad de la otra, pueden y deben coexistir, con la finalidad de que mejore la calidad de los contenidos, las transmisiones y se fomente el derecho de la libertad de expresión. La regulación no necesariamente debe ser mediante el poder del Estado, lo que sí debería ser obligado es que sea a través de una autoridad fuera del concesionario.

“Lo que es susceptible de regular son tres rubros: a) Límites al ejercicio de las libertades de expresión e información; b) Derecho de las personas frente a los medios y dentro de los medios...y c) Los medios a través de los cuales las personas pueden explotar en exclusiva el espectro radioeléctrico o pueden otorgar determinados servicios de información. El fin de la regulación debe ser por principio crear normas jurídicas de los mínimos necesarios en una sociedad democrática”.⁶

La autorregulación, tiene como objetivo “la mejora continua de contenidos y de retroalimentación con las audiencias... Así pues, la regulación supone un conjunto de normas que integran el derecho, es decir, de aquellas reglas de conducta elaboradas y expedidas por el Poder Legislativo...; y la autorregulación es un sistema que tiene como uno de sus rasgos distintivos la participación de los grupos concernientes y de la sociedad en general”.⁷

Entonces, la coexistencia de la regulación y la autorregulación, darían como resultado una regulación respetuosa en cuanto a contenidos y libertad de expresión, que sea limitativa a lo previsto en la Constitución y los tratados internacionales; y la autorregulación permitiría medios éticos, con códigos deontológicos que establezcan parámetros de referencia de qué es correcto e incorrecto, se detecten conductas inapropiadas y se les dé solución sin esperar ser regulados. Es decir “los derechos de las audiencias y la libertad de expresión conviven sin ninguna restricción o dificultad y nadie tiene confusión sobre el respeto y armonía entre ambos derechos”.⁸

Lamentablemente, la experiencia en nuestro país es de concesionarios, particularmente los de uso comercial, sin autorregulación y sin responsabilidad social; y de propuestas regulatorias excesivas que pretenden limitar la libertad de expresión o totalmente permisivas que solo aparentan regular y establecer límites, como la ley actual en la materia. Finalmente, regulación y autorregulación que no han tomado en cuenta a las audiencias, es decir, a la ciudadanía.

Por lo anterior, cuando se hacen propuestas de aplicación de regulación y autorregulación se justifica para su no aplicación, por un lado la “censura previa” en detrimento de la libertad de expresión, y por el otro una autorregulación forzada

y obligada por parte del Estado, que no nace por iniciativa de los concesionarios y por ende, queda establecida como trámite y no como un mecanismo real de interacción, autocontrol y calidad en los contenidos.

En la práctica internacional, se han desarrollado diversos modelos de defensoría de audiencias.

En Europa, los criterios en relación a la regulación de los contenidos de la radio y la televisión han buscado equilibrar la libertad de expresión con algunas áreas esenciales del interés público, es decir, de las audiencias.

Básicamente la legislación europea ha establecido condiciones mínimas de regulación sobre las transmisiones con el objetivo de proteger los derechos básicos de la sociedad, principalmente en cuatro áreas:

1. Derecho de los menores;
2. Horarios de transmisión de programas dirigidos a adultos;
3. Autenticidad en la publicidad;
4. Cantidad de anuncios por transmisión.

Algunos países, como España, han buscado regular otros temas como la defensa del idioma, la promoción de su cultura, la producción y transmisión de programas propios, la accesibilidad para discapacitados, entre otros. Por su parte en Francia e Italia existe el derecho de réplica que aplica para programas de contenido político y análisis.

Estos países, así como Reino Unido, Estados Unidos y Argentina, solo por citar algunos ejemplos, han creado organismos reguladores que se encargan de garantizar y establecer criterios sobre los contenidos, la programación y la publicidad que se transmite así como marcar los alcances y límites del interés colectivo.

- En España, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales; aunque no se ha logrado su constitución, por cuestiones políticas y financieras, la Ley General Audiovisual de 2010, lo crea como una autoridad independiente del gobierno, supervisora y reguladora de la actividad de los medios de titularidad del Estado o que estén bajo su competencia; encargada del cumplimiento de la normativa audiovisual y con capacidad sancionadora;⁹
- En Francia, el Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (Consejo General Audiovisual, CSA); creado por la Ley del 17 de enero de 1989, como una "autoridad administrativa independiente", que regula los medios audiovisuales y garantiza el

ejercicio de la libertad de comunicación. Asimismo, dispone de un poder sancionador.¹⁰

- En Italia, la Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autoridad para las Garantías en la Comunicación, AGC), creado en 1997, es una autoridad autónoma que tiene entre sus atribuciones, recomendar al gobierno cuestiones tecnológicas, garantizar el cumplimiento de las legislación en el ámbito audiovisual, promover estudios de innovación tecnológica y desarrollo de las comunicaciones, así como vigilar el sector público audiovisual, entre otros.¹¹

- En Reino Unido existen dos mecanismos de control, uno para el sector público y otro para el privado, el sector privado es regulado por la Ofcom (Oficina de Comunicaciones), que es un conjunto de comités que se encargan de las diferentes áreas de actividad y se organiza como una entidad privada. Entre sus atribuciones se encuentra la de garantizar que se proporcione una amplia gama de programas de televisión y radio de alta calidad, apelando a una variedad de gustos e intereses; que las audiencias estén protegidas de material nocivo u ofensivo; entre otros, en pocas palabras entre sus actividades se encuentra la de garantizar los derechos de las audiencias.¹²

- En Estados Unidos, la Federal Communications Commission (Comisión Federal de Comunicaciones), regula las comunicaciones interestatales e internacionales por radio, televisión, cable y satélite en los 50 estados, el Distrito de Columbia y los territorios de Estados Unidos. Es una agencia independiente del gobierno supervisada por el Congreso. Aunque entre sus principales actividades, no se encuentran las de supervisión de contenidos, cumplimiento de los derechos de las audiencias y defensoría de audiencias, cuentan con un procedimiento para presentar quejas ante la comisión por contenidos obscenos e indecentes transmitidos en radio y televisión, ya que es la CFC quien determina si las quejas del público son procedentes, y en caso de serlo la comisión cuenta con la autoridad para revocar una licencia de estación, imponer una multa o emitir una advertencia.¹³

- En Argentina, la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, organismo autónomo creado en la Ley 26.522. Tienen entre sus funciones las de “Recibir y canalizar las consultas, reclamos y denuncias del público de la radio y la televisión y demás servicios regulados... teniendo legitimación judicial y extrajudicial para actuar de oficio, por sí y/o en representación de terceros, ante toda clase de autoridad administrativa o judicial”.¹⁴

Todos los ejemplos anteriores tienen algo en común, la defensoría de las audiencias se encuentra establecida como facultad de un organismo autónomo y con poder sancionador.

Por su parte, Ecuador y Colombia han dejado la defensoría de las audiencias en manos de los concesionarios. Ecuador, aunque cuenta con un Consejo de

Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación, que “es un cuerpo colegiado con personalidad jurídica, autonomía funcional, administrativa y financiera”,¹⁵ de acuerdo con el artículo 73 de la Ley Orgánica de Comunicación “Los medios de comunicación de alcance nacional contarán obligatoriamente con un defensor de sus audiencias y lectores”, se consideran medios de alcance nacional “aquellos que den cobertura a más de 30 por ciento de la población, los que tengan un sistema matriz con más de seis repetidores y llegue a dos o más regiones naturales del país”.¹⁶

El caso de Colombia es similar, el artículo 11 de la Ley 335 de 1996 establece que “los operadores privados del servicio de televisión deberán reservar el 5 por ciento del total de su programación para presentación de programas de interés público y social. Uno de esos espacios se destinará a la Defensoría del Televidente. El Defensor del Televidente será designado por cada operador privado del servicio de televisión”.¹⁷ El 29 de julio de 1997 la Corte Constitucional en sentencia C-350-97 declaró condicionalmente exequible dicho artículo “en el entendido de que dicha norma no se refiere a ninguna forma de participación ciudadana, para la gestión y fiscalización del servicio público de la televisión, ni la desarrolla. Dicha forma de participación deberá ser regulada por el legislador en el menor tiempo posible”. Sin embargo, en la actualidad el Defensor del Televidente se mantiene como facultad de los operadores privados de televisión, situación que ha sido criticada al considerar que es absurdo que los canales sean los que nombren al defensor ya que compromete la autonomía y la independencia del mismo; que es un figura que no hace valer los derechos del televidente y que es necesario que surjan verdaderos defensores independientes que sean elegidos por las universidades, académicos y sociedad, y por supuesto que tengan plena autonomía, independencia, pero sobre todo libertad de decisión.

Lamentablemente, México se encuentra en el supuesto de estos dos últimos ejemplos, con un organismo autónomo que se encarga de todos los temas de radiodifusión, excepto el control de los contenidos que permanece en el control gubernamental y la defensoría de las audiencias, que se encuentran cómodamente instaladas en las concesiones de radio y televisión, manejándose de acuerdo con lo que el medio cree que está bien o mal, según sus códigos de ética.

Todo lo anterior ha demostrado que la justificación que en su momento se dio en el dictamen de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, para que la defensoría de audiencias quedara como responsabilidad exclusiva de las concesiones de radiodifusión, solo fue eso, justificaciones sin sustento, sin fuentes, sin investigación, con el único fin de evitar cualquier signo de regulación en materia de contenidos a los grandes concesionarios y por otro lado aparentar un supuesto interés en el cumplimiento y atención de los derechos de las audiencias.

Hemos probado que en las mejores prácticas internacionales, la libertad de expresión, la autorregulación y la creación de organismos autónomos facultados para incluir dentro de sus funciones la defensoría de audiencias van de la mano.

En el dictamen se decía que se pretendía crear un modelo similar al de Estados Unidos, basado solo en la autorregulación, lo que no dijeron fue, que además de la autorregulación por parte de los concesionarios existe una Comisión Federal de Comunicaciones independiente del gobierno que entre sus funciones tiene la de defensoría de audiencias.

Insistimos en el tema, porque estamos convencidos de que la autorregulación no debe ser vista como un privilegio para los concesionarios de radiodifusión, representa una obligación desde el primer momento que entran en funciones utilizando el espectro radioeléctrico. Así como la creación de los Códigos de Ética como parte de los compromisos de autorregulación, ya que contribuyen al cumplimiento de la ley y por lo tanto a producir contenidos de mayor calidad y por supuesto a evitar sanciones en el futuro.

“La autorregulación nace del compromiso voluntario de los agentes que participan en el proceso de comunicación; va dirigida a complementar la libertad de los medios con un uso responsable de la misma; y sobre todo, está especialmente guiada por los valores y fines de la propia comunicación (Aznar, 2005:30)”.¹⁸ De la autorregulación dependerá lograr el equilibrio entre responsabilidad y libertad informativa, en teoría la autorregulación debería nulificar cualquier actividad regulatoria ya sea por parte del gobierno, de organismos independientes o del propio mercado, al entenderse que son los propios medios quienes vigilan el cabal cumplimiento de la ley.

Lo anterior, no nulifica la existencia de un organismo autónomo que sea responsable de garantizar y vigilar el cumplimiento de la ley y de la propia libertad de expresión, y más en un país como el nuestro en donde la corrupción está presente en casi todas las actividades del gobierno, y no sería excepción en las que éste tiene con los medios de comunicación.

Actualmente, no existen mecanismos alternos para el cumplimiento y protección de los derechos de las audiencias, pues no existe un mecanismo alternativo o sanciones, en caso de que un medio de comunicación no atienda las recomendaciones de su defensor de audiencias. Además de que no se garantiza autonomía, imparcialidad e independencia de los titulares de las defensorías.

Por lo anterior, proponemos a fin de garantizar que los derechos de las audiencias no queden en letra muerta al no existir un mecanismo real de defensoría, que el “organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades de la Federación, a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y

hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad”, establecido en el artículo 6, fracción V del apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos sea también el que garantice los derechos de las Audiencias, al contar con una defensoría de las mismas. Asimismo, proponemos establecer en el texto constitucional los requisitos para su nombramiento y duración en el encargo, para quedar como sigue:

“Con la finalidad de garantizar los derechos de las audiencias, el organismo garante contará con una defensoría de las mismas, a cargo de un servidor público cuyos requisitos para su nombramiento serán los mismos que para consejero y durará en su encargo 3 años con posibilidades de reelección por un periodo adicional”.

II. Fundamento legal de la iniciativa

La presente iniciativa se presenta con las facultades que al suscrito confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56 y 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Por todo lo expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de crear el Defensor de las Audiencias en materia de telecomunicaciones y radiodifusión

Artículo Único. Se adiciona el párrafo quinto a la fracción V del Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6. ...

...

...

...

A. ...

I. a VIII. ...

...

...

...

B. ...

I. a IV. ...

V. ...

...

...

...

Con la finalidad de garantizar los derechos de las audiencias, el organismo público contará con una defensoría de las mismas, a cargo de un servidor público cuyos requisitos para su nombramiento serán los mismos que para consejero y durará en su encargo tres años con posibilidades de reelección por un periodo adicional.

VI. ...

Artículos Transitorios

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

Segundo. El Poder Legislativo federal contará con 180 días naturales a partir de la publicación del presente decreto para expedir las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en lo que respecta a los derechos de las audiencias a que se refiere el presente decreto.

Tercero. El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establecerá las previsiones correspondientes a fin de que en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017 se consideren las asignaciones respectivas al Instituto Federal de Telecomunicaciones para la puesta en marcha de la estructura operativa y organizacional que desarrollará su labor en la defensoría de las audiencias.

Notas

1 http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-03-24-1/assets/documentos/Ini_Telecomunicaciones.pdf

2 <http://www.animalpolitico.com/2014/07/con-ley-de-telecom-los-derechos-de-audiencias-podrian-quedar-como-letra-muerta/>

3 Derechos de las audiencias y libertad de expresión en los medios de comunicación privados, Manuel Alejandro Guerrero. http://www.academia.edu/3313697/Derechos_de_las_audiencias_y_libertad_de_expresion_en_los_medios_de_comunicacion_privados

4 <http://dereoj.org/omar/la-defensoria-de-la-audiencia.pdf>

5 https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_De_rechos_Humanos.htm

6 <http://dereoj.org/omar/la-defensoria-de-la-audiencia.pdf>

7 <http://dereoj.org/omar/la-defensoria-de-la-audiencia.pdf>

8 <http://poligrafodigital.com/convoca-a-favor-de-lo-mejor-a-dialogar-sobre-derecho-de-las-audiencias-y-la-autorregulacion/>

9 http://wikitel.info/wiki/Consejo_Estatal_de_Medios_Audiovisuales

10 http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/revista.2007-05-08.9854996892/article.2007-05-09.3523437900/es

11 <http://www.monografias.com/trabajos74/consejos-audiovisuales/consejos-audiovisuales2.shtml>

12 <http://www.ofcom.org.uk>

13 <https://www.fcc.gov>

14 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>

15 <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/LeyDeComunicacion-espaniol.pdf>

16 <http://www.andes.info.ec/es/noticias/sesenta-medios-comunicacion-ecuador-deberan-tener-defensor-audiencias.html>

17 http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3672_documento.pdf

18 <https://abelsuing.wordpress.com/2012/03/04/la-regulacion-de-los-medios-de-comunicacion/>

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4587, martes 2 de agosto de 2016

Senado de la República, sede de la Comisión Permanente, a 27 de julio de 2016.

Diputado Sergio López Sánchez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 27 de 2016.)

Que reforma los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remitida por el Congreso de Jalisco en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 27 de julio de 2016

Honorable Congreso de la Unión

Presente

Enviándole un atento saludo, hago de su conocimiento que la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso de Jalisco, en sesión verificada el día 17 de Mayo del año en curso, aprobó acuerdo legislativo número 465-LXI-16, del que le adjunto copia, por el que se eleva a su consideración iniciativa de decreto por la que se propone reformar los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos y motivación que se expresa en el acuerdo legislativo de referencia.

Por instrucciones de la directiva de esta soberanía, hago de su conocimiento lo anterior, en vía de notificación para los efectos legales correspondientes.

Sin otro en particular, propicia hago la ocasión para reiterarle las seguridades de mi consideración.

Atentamente

Guadalajara, Jalisco, a 19 de mayo de 2016.

Licenciado José de Jesús Reynoso (rúbrica)

Acuerdo legislativo

Mediante el cual se eleva a consideración del H. Congreso de la Unión la Iniciativa de Decreto por la que se reforman los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforman los artículos 115 y 116 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, participativo 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. ...

...

...

...

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

A los presidentes municipales, regidores y síndicos les podrá ser revocado el mandato mediante voto popular cuando sea solicitado a los organismos públicos locales electorales por cuando menos el diez por ciento del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral correspondiente al municipio, y que en el proceso electoral de revocación de mandato participe el cincuenta por ciento o más del padrón electoral y se obtenga la mayoría, de conformidad a lo que establezcan las Constituciones locales y las leyes reglamentarias;

II. a X. ...

Artículo 116. ...

...

I. a V. ...

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

VII. La federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior;

VIII. Las Constituciones de los estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos en el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho;

IX. Las Constituciones de los estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos; y

X. A los diputados y gobernadores les podrá ser revocado el mandato mediante voto popular cuando sea solicitado a los organismos públicos locales electorales, en el caso de gobernadores y diputados por el principio de representación proporcional, por cuando menos el uno por ciento del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado; y en el caso de diputados de mayoría relativa, por cuando menos el tres por ciento del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del distrito correspondiente, y que en el proceso electoral de revocación de mandato participe el cincuenta por ciento o más del padrón electoral correspondiente y se obtenga la mayoría, de conformidad las leyes reglamentarias.

Transitorios

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

Segundo. Envíese el presente dictamen al Congreso de la Unión para el efecto del artículo 71, fracción III, de la Constitución federal.

Sala de comisiones del Congreso de Jalisco.- Guadalajara, Jalisco, a 12 de mayo de 2016.

La Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos

Diputados: María del Rocío Corona Nakamura (rúbrica), presidenta; Liliana Guadalupe Morones Vargas (rúbrica), Érika Lizbeth Ramírez Pérez (rúbrica), Salvador Arellano Guzmán (rúbrica), Édgar Oswaldo Bañales Orozco (rúbrica), Juan Ceballos Guzmán (rúbrica), Hugo Contreras Zepeda (rúbrica), Saúl Galindo Plazola (rúbrica), José García Mora (rúbrica), Ramón Demetrio Guerrero Martínez, Felipe de Jesús Romo Cuéllar (rúbrica), Hugo René Ruiz Esparza Hermosillo (rúbrica), Augusto Valencia López, vocales.

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 27 de 2016.)

Que reforma y adiciona los artículos 102 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y expide la Ley del Instituto Nacional de Ciencias Forenses, suscrita por los diputados Clemente Castañeda Hoeflich, Víctor Manuel Sánchez Orozco y María Candelaria Ochoa Ávalos, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Los suscritos, Clemente Castañeda Hoeflich, Víctor Manuel Sánchez Orozco y María Candelaria Ochoa Ávalos, diputados 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, someten a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el inciso C al artículo 102 y una fracción X al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se expide la Ley del Instituto Nacional de Ciencias Forenses, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

I. Entre los días 26 y 27 de septiembre de 2014 desaparecieron en la ciudad de Iguala, Guerrero, un total de 43 estudiantes de la escuela normal rural de Ayotzinapa Raúl Isidro Burgos, habiéndose determinado por parte de los peritos de la Procuraduría General de la República que los cadáveres de dichos normalistas habían sido incinerados y sus cenizas habían sido esparcidas en un río de dicha entidad. No obstante lo anterior, los familiares de dichos estudiantes rechazaron el informe de la referida PGR argumentando que carecía de un sustento científico y técnico.

Por otra parte, se recibió en nuestro país la visita del equipo argentino de antropología forense, quienes aseguraron que no tuvieron acceso ni conocimiento de ningún documento pericial o ministerial sobre diligencias realizadas por peritos de la PGR a la vera del río San Juan el día 28 de octubre de 2014. Además de lo anterior aseguraron que nunca tuvieron acceso a una supuesta bolsa referida como hallazgo del día 29 de octubre por buzos de la Secretaría de Marina.

Finalmente, ante la incertidumbre de familiares y de la opinión pública, generada por la versión oficial de los hechos emitida por la PGR, se creó un grupo interdisciplinario de expertos independientes (GIEI), designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en acuerdo con gobierno de México, y que a la postre contradiría en varios de sus apartados el informe sustentado por los peritos de la Procuraduría General de la República, generándose con ello una mayor incertidumbre y polémica sobre la materia.

Los antecedentes de la tragedia de los normalistas de Ayotzinapa sirven como un claro ejemplo de que no es del todo sano ni correcto el que los peritos estén

adsritos a la Procuraduría General de la República o a la nueva Fiscalía General de la República, pues su trabajo debe ser siempre absoluta y completamente imparcial y objetivo.

II. La Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada, iniciada desde 2010 por las organizaciones de la sociedad civil en materia de derechos humanos más representativas de nuestro país, elaboraron este 2015 una iniciativa de “Ley General para prevenir, investigar, sancionar y reparar la Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición de Personas cometida por Particulares”.

Dicha iniciativa, además de considerar la creación de fiscalías autónomas sobre desaparición forzada, también establece la necesidad de crear un “Instituto Nacional Autónomo en Investigación Forense Mexicano”, así como de un “Banco Nacional de Información Genética”, con el objetivo de dar mayores garantías a la imparcialidad en la búsqueda y análisis de restos forenses, misma que se ha visto seriamente comprometida a la luz de los resultados en torno a la investigación de los 43 normalistas desaparecidos.

La necesidad de contar con un instituto nacional de antropología forense con carácter autónomo, que no sea dependiente de la PGR ni de las procuradurías locales, y cuyos exámenes, dictámenes en investigaciones sean válidos ante los órganos jurisdiccionales pertinentes, se hizo evidente a raíz de la desaparición de los 43 normalistas de la escuela normal rural de Ayotzinapa, y de las graves inconsistencias en la investigación de la PGR, que mostró el informe entregado por el GIEI.

El equipo argentino de antropología forense (EAAF), uno de los organismos más reconocidos a nivel internacional en materia de antropología forense, ya había entregado un informe en febrero de este año estableciendo la imposibilidad de que los cuerpos de los 43 normalistas desaparecidos hubiesen sido incinerados en el basurero de Cocula: “Hasta el momento, el EAAF aún no tiene evidencia científica para establecer que, en el basurero de Cocula, existan restos humanos que correspondan a los normalistas”¹. Sin embargo, la PGR se apresuró a desmentir a los peritos mediante un comunicado oficial que decía respecto de las conclusiones de los peritos que “parecerían más especulaciones que certezas”². Sin embargo, el Informe del GIEI no sólo corroboró los datos del EAAF sino que recomendó al Estado mexicano realizar mayores exámenes periciales acompañados de peritos del EAAF.

Debido a que los exámenes periciales en materia de antropología forense resultan tan delicados para la investigación de la desaparición forzada, y tomando en cuenta además que dicho delito es por definición un “crimen de estado”, al involucrar a servidores públicos y cuerpos de seguridad del estado, se hace evidente que un instituto de esa naturaleza debería ser autónomo de aquellos mismos cuerpos de seguridad que comprometerían a sus integrantes o superiores jerárquicos si dictaminasen en sentido positivo sobre hechos que podrían involucrarlos.

III. Es de subrayarse que los principales organismos internacionales de derechos humanos del mundo, han recomendado al Estado mexicano la creación de un instituto de ciencias forenses autónomo, que cuente con expertos de primer nivel, y con una infraestructura y recursos adecuados y suficientes. Así, el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de la ONU, Christof Heyns, estableció en su recomendación número 98 lo siguiente:

México debería crear una institución nacional de servicios forenses. Esta institución debería ser autónoma y prestar sus servicios a todas las partes y autoridades que intervienen en juicios federales y o estatales, las comisiones de derechos humanos y los ciudadanos civiles. La institución debería contar con infraestructura adecuada, suficientes recursos humanos y financieros y protocolos normalizados aplicables a nivel nacional.³

En el mismo sentido, el Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de la ONU, Juan E. Méndez, señaló en mayo de 2014 que los exámenes periciales utilizados para dictaminar el delito de tortura, son practicados por peritos adscritos a las Procuradurías, lo que despierta inquietudes sobre su independencia:

...el relator, quien fue acompañado por un experto forense independiente en su visita, expresa con preocupación que la aplicación del Protocolo de Estambul no siempre se realiza en forma adecuada y completa y muchas veces se lleva a cabo en forma tardía. Asimismo, el Relator insta al Gobierno a llevar a cabo entrenamientos actualizados de los peritos que aplican el Protocolo de Estambul teniendo en cuenta los recientes avances en estándares y prácticas internacionales. Por otro lado, el Relator manifiesta cierta inquietud respecto a la adscripción de los principales servicios forenses a las Procuradurías de Justicia ya que, en principio, esto condiciona la necesaria independencia de estos importantes servicios⁴.

Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, estableció en su visita in loco, en octubre de 2015, que existen serias evidencias sobre la falta de profesionalización de los funcionarios adscritos a los servicios forenses, por lo que exhortó a la creación de un Instituto Nacional Forense autónomo y que esté libre de injerencias políticas:

De acuerdo con la información recabada a lo largo de la visita, la comisión observó que en múltiples casos de cuerpos hallados en fosas se evidenció por parte de funcionarios de ministerios públicos y servicios forenses la falta de aplicación de protocolos con criterios homologados para el levantamiento de cuerpos, custodia del lugar, cadena de custodia, necropsias, atención a familiares de las víctimas, entre otros. La CIDH exhorta a considerar la creación de un Instituto Nacional Forense, independiente de injerencias políticas y de otra índole, y que se rija estrictamente por criterios técnicos y científicos⁵.

Finalmente, en junio del presente año la organización internacional Open Society Justice Initiative, en colaboración con la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, I(dh)eas Litigio Estratégico en Derechos Humanos, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC), presentó un informe que menciona por primera vez la existencia de crímenes de lesa humanidad en México. La organización internacional, que durante más de una década ha trabajado en la reforma del sector de justicia en nuestro país, y cuyo informe analiza la situación en el país desde la perspectiva de la justicia internacional, sobre el período que comprende desde diciembre de 2006 hasta el mismo mes de 2015, concluye que:

...existen fundamentos razonables para considerar que existen actores tanto estatales como no estatales que han cometido crímenes de lesa humanidad en México.

En tal sentido, Open Society, señala que una de las causas principales de la grave crisis de derechos humanos en nuestro país, y de las graves irregularidades en la procuración de justicia, se debe en gran medida a la falta de independencia de los servicios forenses en nuestro país:

Los fiscales federales, por su parte, han evitado enjuiciar a actores del Estado y a otros no estatales por crímenes atroces. Estas obstrucciones procesales se han materializado de diversos modos: reclasificación de crímenes atroces como ofensas menores, entierro de las investigaciones en la confusión burocrática, desmotivación de las víctimas para que no presenten denuncias y alteración o fabricación de evidencia. En gran medida, esto ha sido posible gracias a la falta de independencia de los servicios forenses y de protección de testigos, que incluso se encuentran asociados a la propia Fiscalía implicada en los procesos⁶.

IV. El pasado 10 de febrero del 2014 se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política de nuestro país, por lo que entre otras cosas desapareció la "Procuraduría General de la República" y fue sustituida por la "Fiscalía General de la República", con el objeto, entre otros, de dotar de plena autonomía al Ministerio Público en México, según se desprende de la exposición de motivos del dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Reforma del Estado, y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores de la LXII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, que a la letra señala:

En la determinación de si el Ministerio Público de la Federación debe ser un órgano constitucional autónomo, estas Comisiones consideramos conveniente precisar la naturaleza de dichos órganos.

La creación de estos órganos atiende a la necesidad de mantener el ejercicio de funciones prioritarias para el Estado ajeno a las coyunturas políticas, y de esta manera permitir mayor eficiencia, eficacia y objetividad en el mismo, así como

independizar a las instituciones respectivas de consignas o instrucciones superiores. Su autonomía no implica que tales órganos dejen de ser parte del Estado ni que dejen de tener una interrelación con los Poderes constituidos y otros órganos autónomos, pues para su funcionamiento eficaz, el Estado requiere la coordinación de todas sus instituciones.

Sin lugar a dudas esta reforma constituye un avance institucional en la construcción de un sistema de procuración de justicia autónomo y eficaz, pero resulta insuficiente a la luz de las recomendaciones hechas por organismos internacionales y ante la necesidad de reconstruir la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, lo que hace necesario reformar nuestro marco jurídico en orden a dotar de una auténtica autonomía constitucional a los organismos en la materia.

V. Entre los casos referenciales de derecho comparado que vale la pena mencionar sobre la presente iniciativa, se encuentra como un claro ejemplo el caso de Colombia, un país que en los años ochenta vivió una guerra en contra del crimen organizado, el cual se infiltró en prácticamente todo el aparato de investigación y de procuración de justicia, por lo cual los peritajes de dichos funcionarios empezaron a carecer de la imparcialidad necesaria. Así fue como en el año de 1991 nació en dicho país el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, que además de encabezar el Sistema Nacional Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses.⁷

Además del caso colombiano, otros países que cuentan con instancias plenamente organizadas para la debida prestación de los servicios periciales, son los Estados Unidos de América, que en su ámbito federal cuentan con un área denominada ERT (derivado de “Evidence Response Team”) creado en 1984, y que si bien depende de la Oficina Federal de Investigación (FBI, por sus siglas en inglés), cuenta con autonomía técnica plena para realizar las siguientes funciones torales.⁸ Igualmente, en España existe una institución especializada en ciencias forenses con autonomía técnica denominada “Comisaría General de la Policía Científica”, cuya función es la prestación de los servicios de criminalística, identificación, analítica e investigación técnica, así como la elaboración de los informes periciales y documentales que le sean encomendados.⁹

Aunado a lo anterior, tenemos casos dentro de las entidades federativas de la propia República Mexicana, como Jalisco o la Ciudad de México, que cuentan con sus propios órganos autónomos de naturaleza pericial, como lo son el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses y el Instituto de Ciencias Forenses de la Ciudad de México, lo que ha permitido dotarles de una mayor independencia en su trabajo respecto de injerencias de los ministerios públicos de dichas entidades, aunque su diseño institucional aún puede considerarse insuficiente, dado que depende de los Ejecutivos estatales.

Sobre este respecto, considero importante que como parte de esta reforma, no solo se cree un Instituto Nacional de Ciencias Forenses independiente del

Ministerio Público Federal, sino que además se establezca desde la Carta Magna que todas las entidades federativas cuenten con organismos locales de similar naturaleza, autonomía e independencia, de tal forma que la totalidad de ellos conformen un Sistema Nacional de Ciencias Forenses.

VI. Mediante esta iniciativa de reforma constitucional, el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano refrenda una vez su compromiso irrestricto con la defensa de los derechos humanos, recogiendo las voces de las víctimas de desaparición forzada en nuestro país y de algunas de las principales organizaciones civiles de derechos humanos, que propusieron por primera vez la creación formal de una entidad autónoma de servicios forenses en nuestro país, así como de los principales organismos internacionales de derechos humanos, que durante años han recomendado insistentemente al Estado mexicano la creación de un instituto de ciencias forenses con plena autonomía.

La creación de un Instituto de Ciencias Forenses, con carácter de órgano constitucional autónomo, podrá dar plena certeza sobre la realización de servicios periciales y forenses, de forma que se garantice así el derecho a la verdad que sobre la gravísima crisis de derechos humanos que atraviesa México, reclaman millones de sus ciudadanos.

Los elementos de la presente propuesta son los siguientes:

A. Reforma constitucional

- Se reforma el artículo 102 de la CPEUM para crear el Instituto Nacional de Ciencias Forenses como órgano constitucional autónomo, mandado directamente desde la Constitución y con paridad de rango respecto de los poderes. De esta forma el Instituto gozará de la mayor autonomía que puede poseer un organismo nacional.
- Igualmente, la reforma al 102 crea el Sistema Nacional de Ciencias Forenses, y otorga al Instituto su coordinación. El sistema estará integrado por el Instituto y los organismos de ciencias forenses locales.

Para que los estados se vean obligados a crear igualmente un instituto constitucional autónomo en sus propias legislaciones, se reforma el artículo 116.

B. Expedición de la Ley del Instituto Nacional de Ciencias Forenses

- Se crea el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, «teniendo como función fundamental prestar auxilio y soporte científico y técnico a la administración de justicia en todo el territorio nacional, en lo concerniente a las ciencias forenses y la medicina legal.»

- El Sistema Nacional de Ciencias Forenses, coordinado por el instituto, contará con una conferencia, integrado por la Junta de Gobierno del instituto, los presidentes de los organismos locales, el Fiscal General y quince representantes de víctimas.
- El instituto contará con una Junta de Gobierno, compuesta por siete Consejeros, que serán designados por el Senado a partir de una terna propuesta para cada uno por el Ejecutivo. Dicha Junta de Gobierno, elegirá de entre sus integrantes al presidente del instituto.
- El instituto coordinará al Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, que ya no estará a cargo de la PGR. El Registro Nacional se conforma con las bases de datos de los registros de personas desaparecidas o no localizadas con que deben contar la federación y las entidades federativas.
- El Instituto también estará a cargo del Registro Forense Nacional que «es una herramienta del Sistema Nacional de Ciencias Forenses que tiene por objeto proporcionar apoyo a la búsqueda e identificación de personas desaparecidas y no localizadas. El Registro Forense se conforma con las bases de datos de los registros forenses de la Federación y de las Entidades Federativas, los cuales deben estar interconectados en tiempo real.»
- La Conferencia del Sistema tendrá facultades para emitir una Declaración de Emergencia Nacional Forense.
- Cuando la Conferencia del Sistema emita una Declaración de Emergencia Nacional Forense, se deberá proceder a la instalación de Comités de Búsqueda Ciudadana, para que los familiares y ciudadanos puedan participar en el esclarecimiento de violaciones a los derechos humanos.
- Los Comités de Búsqueda Ciudadana, estarán integrados por un perito, designado por el instituto, una asamblea, compuesta por hasta un máximo de cien ciudadanos voluntarios, y un director, designados por la asamblea y quien deberá ser un familiar de una persona desaparecida.
- La Junta de Gobierno también podrá autorizar la instalación de Comités de Búsqueda Ciudadana cuando existan casos específicos que lo ameriten.

Por lo expuesto, me permito presentar ante esta Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un inciso C al artículo 102, una fracción X al artículo 116, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se expide la Ley del Instituto Nacional de Ciencias Forenses

Artículo Primero. - Se adiciona el inciso C al artículo 102, y se adiciona la fracción X al artículo 116, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 102.

A. ...

B. ...

C. El Instituto Nacional de Ciencias Forenses es un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios con autonomía técnica, operativa, de gestión y de decisión, cuyo objeto es auxiliar a las autoridades encargadas de impartir justicia y a la Fiscalía General de la República, mediante la prestación de los servicios de criminalística, identificación, analítica e investigación técnica, así como la elaboración de dictámenes o informes periciales especializados conforme a los avances de la ciencia y la técnica, de manera imparcial y con autonomía, así como emitir la certificación de competencias periciales, en cuya integración participan el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial en los términos que ordene la ley.

El Sistema Nacional de Ciencias Forenses estará coordinado por el Instituto Nacional de Ciencias Forenses y será integrado por éste y por los institutos de ciencias forenses. Dicho sistema deberá garantizar la plena autonomía en la prestación de los servicios periciales y forenses, así como una constante capacitación y depuración del personal que labore en cada uno de los institutos que lo conforman, de conformidad con los lineamientos y requisitos que se establezcan en la ley.

Artículo 116. ...

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

I. a IX. ...

X. Las Constituciones de los estados establecerán organismos públicos autónomos especializados en ciencias forenses, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes en sus decisiones y funcionamiento, y profesionales en su desempeño, cuyo objeto es auxiliar a las autoridades encargadas de impartir justicia y en la procuración de justicia, mediante la prestación de los servicios de criminalística, identificación, analítica e investigación técnica, así como la elaboración de dictámenes o informes periciales especializados conforme a los avances de la ciencia y la técnica, de manera imparcial y con autonomía, así como emitir la certificación de competencias periciales.

Artículo Segundo. Se expide la Ley del Instituto Nacional de Ciencias Forenses:

Ley del Instituto Nacional de Ciencias Forenses

Capítulo

I

Disposiciones generales

Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del inciso C del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social, y tiene por objeto regular:

I. El Instituto Nacional de Ciencias Forenses, y

II. El Sistema Nacional de Ciencias Forenses.

Artículo 2. La observancia y aplicación de esta Ley se hará de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de las personas.

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

I. Certificación de competencias periciales: Es el documento emitido por el Instituto que reconoce formalmente los conocimientos científicos, técnicos y habilidades en artes y oficios de las personas.

II. Ciencias forenses: el conjunto de conocimientos aplicados al estudio, análisis e investigación de los hechos jurídicamente controvertidos y la participación en éstos de los probables responsables o las partes intervinientes, a través de los estudios de campo o de gabinete verificados mediante técnicas basadas principalmente en las ciencias naturales, exactas, de la salud y sociales, a efecto de proporcionar la información que contribuya a esclarecerlos con objetividad científica;

III. Comité: cada uno de los Comités de Búsqueda Ciudadana;

IV. Instituto: Instituto Nacional de Ciencias Forenses;

V. Institutos estatales: cada uno de los organismos públicos autónomos especializados en ciencias forenses de las entidades federativas;

VI. Instituciones de seguridad pública: las instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario, así como las dependencias encargadas de la seguridad pública en los órdenes federal, local y municipal;

VII. Junta de Gobierno: Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Ciencias Forenses;

VIII. Persona desaparecida: la persona cuya ubicación es desconocida y su desaparición obedece, de acuerdo con la información con que cuenta la autoridad, a la probable comisión de los delitos de desaparición forzada de personas, desaparición por particulares u otras formas contrarias a la ley;

IX. Persona no localizada: la persona cuya ubicación es desconocida y su no localización obedece, de acuerdo con la información con que cuenta la autoridad, a causas distintas de la comisión de los delitos de desaparición forzada de personas u otras formas contrarias a la ley;

X. Registro Forense: el Registro Forense Nacional;

XI. Registro nacional: el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas;

XII. Sistema: Sistema Nacional de Ciencias Forenses; y

XIII. Víctima: para la definición del concepto de víctima se atenderá a lo dispuesto por el artículo 4o. de la Ley General de Víctimas.

Artículo 4. Las acciones, mecanismos y procedimientos establecidos en esta ley serán diseñados, implementados y evaluados aplicando los siguientes principios:

I. Derecho a la verdad: el derecho a conocer la verdad y recibir información sobre los hechos constitutivos de violaciones a los derechos humanos, en tanto que el objeto de la presente Ley es el esclarecimiento de los hechos, en los términos del Capítulo V, Título Primero, de la Ley General de Víctimas;

II. Enfoque diferencial: al aplicar la Ley, las autoridades deben tener en cuenta la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su origen étnico o nacional, idioma, lengua, religión, edad, género, orientación sexual, identidad de género, condición de discapacidad, condición social, económica, histórica y cultural, así como otras circunstancias diferenciadoras y que requieran de una atención especializada por las mismas;

III. Gratuidad: todas las acciones, los procedimientos y cualquier otro trámite que implique el acceso a la justicia y demás derechos reconocidos en esta Ley, no tendrán costo alguno para las personas;

IV. Igualdad y no discriminación: para garantizar el acceso y ejercicio de los derechos y garantías de las víctimas, las actuaciones y diligencias deben ser conducidas sin distinción, exclusión, restricción o preferencia que tenga por objeto

o efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de derechos o la igualdad real de oportunidades de las personas. Toda garantía o mecanismo especial debe fundarse en razones de enfoque diferencial;

V. Máxima protección: la obligación de adoptar y aplicar medidas que proporcionen la protección más amplia para garantizar la seguridad, protección, bienestar físico y psicológico e intimidad de las víctimas; y

VI. No victimización: la obligación de adoptar y aplicar medidas necesarias y justificadas de conformidad con los principios en materia de derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales, para evitar que las víctimas sean revictimizadas en cualquier forma, así como eliminar obstáculos para que éstas tengan acceso efectivo a sus derechos.

Capítulo

II

Del Sistema Nacional de Ciencias Forenses

Artículo 5. El Sistema tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno en la realización de prácticas periciales propias de las ciencias forenses.

Artículo 6. El Sistema estará integrado por:

I. El instituto; y

II. Los institutos estatales.

Artículo 7. Son objetivos del Sistema los siguientes:

I. Establecer la efectiva coordinación entre el instituto y los institutos estatales;

II. Formular políticas integrales, sistemáticas y continuas en materia de ciencias forenses y medicina legal;

III. Emitir la declaración de emergencia nacional forense cuando lo considere pertinente según lo dispuesto por la presente ley, y

IV. Promover entre las autoridades de los tres niveles de gobierno los más altos estándares internacionales en la investigación, búsqueda y tratamiento de restos e información forense.

Artículo 8. El Sistema contará con una Conferencia, cuyo propósito será intercambiar información y prácticas relacionadas con las ciencias forenses y la

medicina legal, que será conducida por el Presidente del Instituto, y estará constituida por:

- I. Los integrantes de la Junta de Gobierno del instituto;
- II. Los presidentes de los institutos estatales;
- III. El Fiscal General de la República;
- IV. El Presidente de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas; y
- V. Quince representantes de colectivos de víctimas reconocidas en los términos de la Ley General de Víctimas.

Las resoluciones de la Conferencia del Sistema serán tomadas de manera colegiada por mayoría de votos. En caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad.

Capítulo III
Del Instituto Nacional de Ciencias Forenses

Sección Primera
De la naturaleza, objeto y atribuciones del Instituto

Artículo 9. El Instituto Nacional de Ciencias Forenses es un órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía en sus funciones e independencia en sus decisiones, conclusiones y recomendaciones, teniendo como función fundamental prestar auxilio y soporte científico y técnico a las instancias de procuración de justicia en todo el territorio nacional, en lo concerniente a las ciencias forenses y la medicina legal.

Artículo 10. El instituto tendrá por objeto coordinar el sistema, así como evaluar la calidad en el desempeño y los resultados del mismo, garantizando en todo momento la estricta autonomía en su funcionamiento e integración.

Artículo 11. Son atribuciones del instituto las siguientes:

- I. Prestar los servicios de criminalística, identificación, analítica e investigación técnica, así como la elaboración de dictámenes o informes periciales especializados, conforme a los mayores estándares científicos y tecnológicos;
- II. Emitir la certificación de competencias periciales;
- III. Definir el Reglamento de la presente ley y establecer los protocolos técnicos que deberán seguir los organismos o personas que realicen funciones periciales

asociadas con las ciencias forenses, así como vigilar sobre su cumplimiento y aplicación;

IV. Coordinar la operación y administración del Registro Nacional de Personas Desaparecidas o no Localizadas;

V. Coordinar la operación y centralizar la información del Registro Forense, en los términos que establezca el Reglamento de la presente ley;

VI. Funcionar como organismo de verificación y control de las pruebas periciales y dictámenes forenses practicados por las instituciones de seguridad pública y otros organismos, a solicitud de las autoridades competentes;

VII. Emitir protocolos generales de actuación para las autoridades de los tres niveles de gobierno y para los Comités de Búsqueda Ciudadanos, en el tratamiento de restos de forenses antropológicos;

VIII. Prestar asesoría y consultas sobre ciencias forenses y medicina legal a la Fiscalía General, a las Fiscalías de las entidades federativas, a los Comités de Búsqueda Ciudadana, y demás autoridades competentes;

IX. Acreditar y certificar los laboratorios, dictámenes periciales y peritos en ciencias forenses y medicina legal, tanto de entidades públicas como privadas;

X. Coordinar, promover, difundir y realizar investigaciones científicas, programas de licenciatura y de posgrado, educación y capacitaciones continuas, así como eventos educativos en el área de las ciencias forenses y la medicina legal;

XI. Divulgar los resultados de las investigaciones científicas, el desarrollo de las prácticas forenses, y demás información en poder del Instituto que sea de interés para la ciudadanía en general, y

XII. Las demás que señale la presente ley y otras disposiciones aplicables.

Artículo 12. El instituto estará integrado por:

I. La Junta de Gobierno;

II. La Presidencia;

III. Las delegaciones estatales;

IV. La Contraloría Interna;

V. El registro forense;

VI. El registro nacional; y

VII. Las unidades administrativas.

Artículo 13. El Instituto contará con las Delegaciones Estatales y las unidades administrativas que se prevean en el Reglamento, cuya estructura organizacional, facultades y funciones se establecerán en el mismo.

Igualmente, podrá conformar órganos colegiados integrados por especialistas en las materias de ciencias forenses y medicina legal, para que funjan como instancias de asesoría y consulta.

Artículo 14. Todos los servicios prestados por el Instituto serán gratuitos.

Sección

Segunda

De la Junta de Gobierno

Artículo 15. La Junta de Gobierno es el órgano superior de dirección del Instituto. Estará compuesto por siete integrantes, denominados consejeros, quienes deberán contar con capacidad y experiencia en las ciencias forenses y la medicina legal.

Artículo 16. Para la elección de cada uno de los consejeros, el Ejecutivo federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, misma que con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes de la Cámara de Senadores, o durante los recesos de ésta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días posteriores a la presentación de la terna.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo federal.

Artículo 17. Para ser integrante de la Junta de Gobierno se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Tener cuando menos treinta años cumplidos el día de su designación;
- III. Contar con una trayectoria reconocida en la práctica de las ciencias forenses y la medicina legal;
- IV. No haber sido secretario de Estado, subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, o procurador general de Justicia de alguna entidad federativa,

senador, diputado federal o local, dirigente de un partido o asociación política, presidente municipal, gobernador de algún estado o jefe del gobierno de la Ciudad de México, durante los cinco años previos a su postulación; y

V. No haber sido sentenciado por delito doloso o inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo del sector público o privado por alguna causa que implique responsabilidad.

Artículo 18. Los integrantes de la Junta de Gobierno desempeñarán su cargo por períodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión.

En caso de falta absoluta de alguno de ellos, quien lo sustituya será nombrado en los mismos términos del artículo 16 de la presente ley, y el nombramiento respectivo será sólo para concluir el período que corresponda.

Artículo 19. Los integrantes de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no podrán desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

Artículo 20. Los integrantes de la Junta de Gobierno, por voto mayoritario, nombrarán a quien fungirá como Presidente, quien desempeñará dicho cargo por un periodo de cuatro años, sin posibilidad de reelección. La ausencia temporal del Presidente será suplida por el integrante que la Junta de Gobierno determine.

Artículo 21. Son atribuciones de la junta:

I. Expedir, a propuesta del presidente, el Reglamento de la presente ley, los manuales de organización y de procedimientos, así como las demás normas de aplicación general necesarias para el óptimo funcionamiento y operación del instituto;

II. Coordinar la conformación de los Comités de Búsqueda Ciudadana cuando se apruebe emitir una declaración de emergencia nacional forense;

III. Aprobar, a propuesta del presidente, el presupuesto del instituto;

IV. Aprobar, a propuesta del Presidente, los programas de trabajo del Instituto, así como los objetivos, proyectos, metas y acciones de las unidades administrativas y conocer los informes de desempeño de éstas;

V. Aprobar los proyectos y acciones para el cumplimiento del objeto del Instituto y para la colaboración y coordinación con los Institutos Estatales;

VI. Aprobar y emitir, a propuesta del Presidente, los lineamientos del Registro Nacional y del Registro Forense;

VII. Establecer los mecanismos para la coordinación y funcionamiento del Sistema;

VIII. Estudiar, y en su caso aprobar, los nombramientos del personal directivo de las unidades administrativas y de los Delegados Estatales;

IX. Establecer, modificar o suprimir las Delegaciones Estatales del Instituto en el territorio nacional;

X. Desahogar los asuntos relacionados con la aplicación de la presente Ley, que sometan a consideración sus integrantes;

XI. Aprobar las políticas y normas para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del Instituto, con apego a las disposiciones legales aplicables;

XII. Aprobar las bases para establecer los vínculos necesarios para formalizar la participación, colaboración y coordinación con los organismos nacionales e internacionales especializados en ciencias forenses o medicina legal;

XIII. Estudiar, y en su caso aprobar, los tabuladores y prestaciones correspondientes al personal del instituto, propuestos por el presidente y conforme al presupuesto de gastos de administración autorizado por la propia junta; y

XIV. Las demás que confiera la presente Ley y otras disposiciones aplicables.

Artículo 22. Las resoluciones de la Junta de Gobierno serán tomadas de manera colegiada por mayoría de votos. En caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad.

Artículo 23. La Junta de Gobierno sesionará de manera ordinaria y extraordinaria. Las sesiones ordinarias se realizarán por lo menos una vez al mes. El presidente propondrá a la Junta el calendario de sesiones ordinarias y podrá convocar a sesión extraordinaria cuando lo estime necesario o a petición de cuando menos tres de sus integrantes.

Para que la Junta de Gobierno pueda sesionar es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes. En ausencia del presidente, los integrantes asistentes elegirán a quien presida las sesiones.

Artículo 24. Son facultades del presidente las siguientes:

I. Tener a su cargo la administración del instituto;

II. Representar legalmente al instituto y otorgar, sustituir y revocar poderes para pleitos y cobranzas, de conformidad con las disposiciones aplicables y previa autorización de la Junta;

III. Convocar y conducir las sesiones de la Junta de Gobierno, así como acatar y hacer cumplir los acuerdos de la misma;

IV. Celebrar actos jurídicos que resulten necesarios para la colaboración y coordinación con los Institutos Estatales, u otras personas físicas o morales, previo acuerdo de la Junta de Gobierno;

V. Presentar a la Junta de Gobierno, para su aprobación, el Reglamento de la presente ley, los manuales de organización y de procedimientos, así como los protocolos técnicos que deberán seguir los organismos o personas que realicen funciones periciales asociadas con las ciencias forenses;

VI. Presentar a la Junta de Gobierno, para su aprobación y emisión, los lineamientos del registro nacional y del registro forense;

VII. Proponer a la Junta de Gobierno, para su designación, a los titulares de las Delegaciones Estatales y de las unidades administrativas previstas en el Reglamento;

VIII. Proponer a la Junta, para su aprobación, los programas de trabajo del Instituto, así como los objetivos, programas, metas y acciones de las unidades administrativas del Instituto y los informes de desempeño de éstas;

IX. Elaborar y presentar a la Junta de Gobierno para su aprobación, el proyecto de presupuesto del instituto;

X. Enviar al Poder Ejecutivo federal el presupuesto del instituto aprobado por la Junta de Gobierno, en los términos de la ley en la materia;

XI. Proponer a la Junta de Gobierno el establecimiento, modificación o supresión de las delegaciones estatales del instituto en el territorio nacional;

XII. Coordinar la integración del informe anual respecto del estado que guardan los componentes, procesos y resultados del Sistema;

XIII. Presentar al Congreso de la Unión, a la Junta de Gobierno y a la sociedad en general, el informe anual a que se refiere la fracción anterior, aprobado por la junta;

XIV. Presentar anualmente a la Junta, dentro de los sesenta días siguientes a la conclusión del ejercicio fiscal, un informe de la gestión y de los estados financieros del instituto, y

XV. Las demás que resulten de esta Ley, del Reglamento y de otras disposiciones aplicables.

Artículo 25. Los integrantes de la Junta de Gobierno tendrán las facultades que se deriven de las atribuciones conferidas a ésta, en términos de la presente ley, así como:

I. Acudir a las sesiones de la Junta de Gobierno con derecho a voz y voto;

II. Dar seguimiento a la actualización y cumplimiento de las disposiciones normativas que rigen al instituto; y

III. Las demás que se establezcan en el Reglamento y otras disposiciones aplicables.

Capítulo

IV

Del registro nacional

Artículo 26. El Registro Nacional es una herramienta del Sistema Nacional de Ciencias Forenses que permite conocer en forma inmediata los casos de Personas Desaparecidas y no Localizadas.

Artículo 27. El Registro Nacional se conforma con las bases de datos de los registros de Personas Desaparecidas o no Localizadas con que deben contar la Federación y las Entidades Federativas.

Artículo 28. El instituto debe coordinar la operación del registro nacional, así como administrar el Registro Federal de Personas Desaparecidas y no Localizadas.

Artículo 29. Los registros de la federación y de las entidades federativas de personas desaparecidas y no localizadas deben estar interconectados y en permanente actualización. Para cumplir con sus fines de búsqueda, los Comités pueden consultar en cualquier momento el Registro Nacional. Las consultas que se realicen en cualquiera de los registros deben reportar la información contenida en los demás.

Artículo 30. Los registros de personas desaparecidas y no localizadas de la federación y de las entidades federativas deben contener, como mínimo, lo siguiente:

I. En relación con la persona que reporta la desaparición o no localización, salvo que sea anónima:

a) Nombre completo;

b) Edad;

- c) Relación con la Persona Desaparecida o no Localizada;
- d) Registro federal de contribuyentes o clave única de registro de población;

Domicilio, y

Número telefónico, dirección de correo electrónico o cualquier otro dato que permita que las autoridades estén en contacto con ella;

II. En relación con la Persona Desaparecida o no Localizada:

- a) Nombre;
- b) Edad;
- c) Sexo;
- d) Nacionalidad;
- e) Clave única de registro de población;
- f) Fotografías recientes o, en caso de imposibilidad, el retrato hablado de la persona desaparecida o no localizada;
- g) Descripción morfológica, señas particulares y demás datos que permitan su identificación;
- h) Fecha, hora y lugar de la última vez que fue vista;
- i) Escolaridad;
- j) Actividad ocupacional;
- k) Pertenencia grupal;
- l) Antecedentes judiciales;
- m) Antecedentes médicos;
- n) Antecedentes odontológicos;
- o) Personas que pueden aportar muestras biológicas, y
- p) Teléfonos, redes sociales y otros;

III. Los hechos relacionados con la desaparición o no localización;

- IV. El nombre del servidor público que recibió el reporte o denuncia;
- V. El nombre del servidor público que ingresa la información al registro;
- VI. El nombre de la autoridad encargada de coordinar la búsqueda, y
- VII. En caso de que hubiere investigación penal, el nombre de la autoridad encargada de dicha investigación.

Asimismo, los registros a que se refiere este artículo deben incorporar la información novedosa que resulte de las diligencias de búsqueda e investigación.

Artículo 31. Los datos personales contenidos en el registro nacional deben ser utilizados exclusivamente con el fin de determinar la ubicación de la persona desaparecida o no localizada y esclarecer los hechos.

El registro nacional puede ser consultado de manera pública a través de la página electrónica que para tal efecto establezca el Instituto, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de transparencia y protección de datos personales.

La información pública debe contener, por lo menos, la información siguiente:

- I. La información de la persona desaparecida o no localizada a que se refiere la fracción II del artículo 30 de esta ley;
- II. La autoridad responsable de coordinar la búsqueda, así como sus datos de contacto, y
- III. El procedimiento a seguir en caso de contar con información que pueda contribuir a la localización de la persona.

Capítulo V
De los registros forenses

Sección Primera
Disposiciones Generales

Artículo 32. El registro forense es una herramienta del Sistema Nacional de Ciencias Forenses que tiene por objeto proporcionar apoyo para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas y no localizadas.

El registro forense se conforma con las bases de datos de los registros forenses de la Federación y de las Entidades Federativas, los cuales deben estar interconectados en tiempo real.

Artículo 33. Corresponde al Instituto coordinar la operación y centralizar la información del Registro Forense, así como administrar el registro forense federal, en términos de lo que establezca el Reglamento de la presente ley.

Artículo 34. Para el funcionamiento del registro forense, el instituto y los institutos estatales recabarán información científica de los cadáveres y restos humanos no identificados, de conformidad con los protocolos que establezca el Reglamento.

Artículo 35. Además de la información pericial útil para la identificación de una persona, el registro forense debe contar con una base de datos de información genética que contenga, como mínimo:

I. La información genética de los cadáveres o restos biológicos humanos cuya identidad es desconocida;

II. La información genética de los familiares en primer grado en línea recta ascendente o descendente, o segundo grado en línea colateral, de las personas desaparecidas o no localizadas, y

III. La información genética de terceras personas en los casos en que así lo requiera la autoridad ministerial o judicial que corresponda.

Las muestras para análisis pericial y su subsecuente incorporación al Registro Forense sólo pueden recabarse a las personas mencionadas en la fracción II del presente artículo con su aceptación expresa y por escrito.

La persona que proporcione información para análisis pericial debe otorgar previamente su consentimiento por escrito, y tiene derecho a designar, a su cargo, a peritos independientes para que en su presencia se recabe la muestra.

Los peritos independientes a que se refiere el párrafo anterior deben contar con la certificación legalmente expedida por el Instituto, en la especialidad de que se trate el análisis pericial. Para tal efecto, los peritos deben solicitar la certificación de competencias periciales, mismo que no podrá negarla injustificadamente.

La designación y aceptación de los peritos independientes, y los dictámenes periciales que estos formulen deben cumplir las disposiciones de la legislación procesal penal aplicable.

Artículo 36. La información contenida en los registros forenses a que se refiere esta Sección puede utilizarse en otras investigaciones cuando aporte elementos para la localización de una persona, cuando sea de utilidad para otros procedimientos penales seguidos por los delitos de desaparición forzada de personas o para el ejercicio del derecho de la víctima a obtener la reparación del daño.

Artículo 37. La información contenida en los registros forenses a que se refiere esta Sección puede ser confrontada con la información que se encuentre en poder de otras autoridades e instituciones y que pueda ser útil para identificar a una persona.

El instituto y los institutos estatales deben establecer los mecanismos de colaboración necesarios para cumplir con lo dispuesto en el párrafo anterior.

Artículo 38. Los datos personales contenidos en el Registro Forense deberán ser tratados de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de transparencia y protección de datos personales.

La obtención, administración, uso y conservación de información forense debe realizarse con pleno respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales.

El Reglamento establecerá el procedimiento para que, una vez identificada una persona desaparecida o no localizada, los titulares de los datos personales soliciten su eliminación del Registro Forense.

Sección

Segunda

De la Disposición de Cadáveres de Personas

Artículo 39. Los cadáveres o restos de personas cuya identidad se desconozca no pueden ser incinerados, destruidos o desintegrados, ni disponerse de sus pertenencias.

Cuando las investigaciones revelen la identidad del cadáver de la persona, el agente del Ministerio Público competente podrá autorizar que los Familiares dispongan de él y de sus pertenencias, salvo que sean necesarios para continuar con las investigaciones o para el correcto desarrollo del proceso penal.

Artículo 40. El instituto y los institutos estatales deben recabar las muestras necesarias para identificar un cadáver o resto humano antes de inhumarlo.

Una vez recabadas las muestras a que se refiere el párrafo anterior, el agente del Ministerio Público de la Federación podrá autorizar la inhumación de un cadáver o resto humano no identificado. En el caso de inhumación, se tomarán las medidas necesarias para asegurar que ésta sea digna y en un lugar claramente identificado que permita su posterior localización.

Sección

Tercera

De las Herramientas Tecnológicas

Artículo 41. Los registros a que se refiere este título deben estar diseñados de tal forma que:

- I. No exista duplicidad de registros;
- II. Cuenten con las características técnicas y soporte tecnológico adecuado, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita el instituto, y
- III. Permitan la actualización permanente por parte de los comités.

Artículo 42. Además de lo establecido en el artículo anterior, el Instituto debe emitir los lineamientos tecnológicos necesarios para garantizar que los registros a que se refiere este capítulo cuenten con las características siguientes:

- I. Reflejen automática e inmediatamente cada registro en el Registro Nacional para efectos estadísticos;
- II. Estén interconectados en tiempo real y su información esté respaldada;
- III. Una vez ingresada la información de un reporte o denuncia en el registro nacional, puedan realizar una búsqueda automática en las bases de datos referidas en el artículo 61 de esta ley, y
- IV. No cuenten con la posibilidad de eliminar registros.

El instituto emitirá los lineamientos tecnológicos necesarios para garantizar que los Registros Forenses se interconecten en tiempo real.

Capítulo VI
De la declaración de emergencia nacional forense

Artículo 43. La Conferencia del sistema estará facultada para emitir una declaración de emergencia nacional forense, en caso de que existan violaciones a los derechos humanos en nuestro país con alta incidencia y cuando el derecho a la verdad sobre dichas violaciones esté severamente comprometido.

Artículo 44. La declaración de emergencia nacional forense facultará al instituto para la instalación de comités en todo el territorio nacional, según lo dispuesto por la presente ley y su Reglamento.

Capítulo VII
De los Comités de Búsqueda Ciudadana

Artículo 45. La Junta de Gobierno podrá autorizar la instalación de uno o más comités cuando considere que existan casos de violaciones a los derechos humanos que lo ameriten.

Artículo 46. Cuando la Conferencia del Sistema determine emitir la Declaración de Emergencia Nacional Forense, o cuando la Junta de Gobierno autorice la creación de uno o más de los mismos para un caso específico, el Instituto procederá a la instauración de Comités de Búsqueda Ciudadana respectivos, que tendrán por objeto lo siguiente:

I. Realizar en coordinación con el Instituto la búsqueda de restos forenses de personas desaparecidas o no localizadas en todo el territorio nacional;

II. Recabar y entregar al Instituto, información forense tendiente a la localización de personas desaparecidas o no localizadas;

III. Solicitar la participación de las autoridades competentes en materia de atención a víctimas, derechos humanos y protección civil, así como de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de búsqueda de restos forenses de personas desaparecidas o no localizadas;

IV. Informar puntualmente al Instituto sobre toda clase de hallazgos en materia de ciencias forenses y medicina legal que se desprendan de sus actividades.

Artículo 47. Los Comités se integran de la siguiente manera:

I. Un Director, que deberá ser un familiar de una persona desaparecida o no localizada;

II. Un Perito designado por el Instituto; y

III. Una asamblea compuesta por familiares de las víctimas y ciudadanos voluntarios.

Artículo 48. Son atribuciones de las asambleas de los comités, las siguientes:

I. Designar o revocar, mediante las dos terceras partes del voto de los presentes, al director del comité;

II. Solicitar al Instituto la sustitución del perito adscrito al comité;

III. Establecer las prioridades de búsqueda y establecer en tal sentido la calendarización de la misma.

Artículo 49. Son atribuciones de los directores de los comités las siguientes:

I. Dirigir las búsquedas y acreditar a su comité ante las autoridades correspondientes;

II. Solicitar la protección de las instituciones de seguridad pública, en la búsqueda de restos o información forenses, cuando se presuma que los integrantes del comité corran peligro debido a sus actividades;

III. Entregar semanalmente a la asamblea y al instituto un informe pormenorizado sobre las actividades del comité a su cargo;

IV. Establecer las relaciones de coordinación con el Instituto que determine la asamblea;

V. Las demás que determine la presente ley y su reglamento.

El cargo de director de comité será honorífico.

Artículo 50. Son facultades del Perito designado por el Instituto las siguientes:

I. Resguardar en todo tiempo los restos y la información forense recabada, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de transparencia, protección de datos personales y archivo;

II. Instruir a los voluntarios en los protocolos de actuación en materia de ciencias forenses y medicina legal que se requieran según el caso; y

III. Las demás que determina la presente Ley y su Reglamento.

Artículo 51. Las autoridades de los tres niveles de gobierno están obligadas a garantizar la seguridad de los integrantes del Comité durante las actividades sustantivas del mismo.

Artículo 52. El Instituto certificará la actuación y los resultados de los Comités en los términos que establezca el Reglamento.

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 enviará a la Cámara de Senadores las ternas para designar a los integrantes de la Junta de Gobierno del instituto en un periodo no mayor a 90 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. Los Congresos de las entidades federativas contarán con un periodo de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto para realizar las adecuaciones necesarias a su legislación.

Cuarto. Todo el personal adscrito al área de peritos de la Procuraduría General de la República, pasará a formar parte del Instituto Nacional de Ciencias Forenses en los términos establecidos por la ley.

Notas

1 “Peritos argentinos denuncian irregularidades en el caso Ayotzinapa”, CNN México, 8 de febrero de 2015,

<http://mexico.cnn.com/nacional/2015/02/08/peritos-argentinos-denuncian-irregularidades-en-el-caso-ayotzinapa>

2 “La PGR responde a peritos argentinos: sus opiniones sobre Ayotzinapa: ‘más especulaciones que certezas’”, Animal Político, 9 de febrero de 2015, <http://www.animalpolitico.com/2015/02/la-pgr-responde-cuestionamientos-de-peritos-argentinos-sus-opiniones-sobre-ayotzinapa-mas-especulaciones-que-certezas/>

3 ONU, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, 28 de abril de 2014, http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1413997.pdf

4 ONU, Conclusiones preliminares de la visita oficial a México del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, 2 de mayo de 2014,

http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/Approved-FinalConclusionesPreliminares_2deMayode2014_VisitaSRTMexico.pdf

5 CIDH, Observaciones Preliminares de la Visita in Loco de la CIDH a México, 2 de octubre de 2015,

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

6 Open Society, “Atrocidades innegables, confrontando crímenes de lesa humanidad en México”, 20 de junio de 2016,

<http://www.proceso.com.mx/443141/open-society-presenta-informe-atrocidades-innegables-en-mexico>

7 <http://www.medicinalegal.gov.co/>

8 <https://www.fbi.gov/about-us/lab/forensic-response/ert>

9 http://www.policia.es/org_central/cientifica/funciones/funciones.html

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4626-VI, martes 27 de septiembre de 2016

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de septiembre de 2016.

Diputados: Clemente Castañeda Hoeflich (rúbrica), Candelaria Ochoa Ávalos, Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica).

Que reforma los artículos 52 a 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, la suscrita, María Guadalupe Oyervides Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, presenta y somete a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que modifica un párrafo a los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Problemática

El espíritu reformista de México en su historia de construcción de la democracia es de larga data y ha experimentado importantes cambios en el proceso de formación y consolidación de la soberanía, así como del equilibrio y división de poderes en el sistema democrático del país; es a partir de la Constitución de 1824 que se establecen las características y composición del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de entonces el Poder Legislativo se ha conformado por un régimen bicameral. Si bien, se han realizado importantes reformas en la materia (a lo largo de la historia constitucional) la discusión ha versado en el número óptimo de integrantes en ambas Cámaras, mismo que ha variado según el momento y contexto de la vida política.

Actualmente el Poder Legislativo mexicano está conformado según el principio de representatividad¹, de conformidad con el artículo 40 constitucional que a la letra dice: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental; asimismo se establece en el artículo 41 que la soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión y por los de los estados.

En cumplimiento a lo establecido en los artículos mencionados se fundó el sistema de elección del Poder Legislativo en nuestro país a través de un sistema mixto-mayoritario con el propósito de conformar un cuerpo colectivo y plural dentro del Congreso, como queda señalado en los artículos 52 y 56 constitucionales:

“La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de

representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.”

Para la Cámara de Senadores, como señala el artículo 56:

“La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.”

Las principales fórmulas para elegir legisladores son las de mayoría (relativa y absoluta), que se usan normalmente para elegir un único candidato por distrito y las de representación proporcional (RP), que se usan para elegir múltiples candidatos por distrito, normalmente más de dos. Luego están los llamados sistemas mixtos, que combinan una elección por representación proporcional de las listas de partidos que compiten en distritos plurinominales con la elección de diputados por mayoría relativa en distritos uninominales.

El sistema mexicano es de tipo mixto-mayoritario. La Cámara tiene 500 escaños, de los cuales 300 se asignan en distritos uninominales por mayoría relativa y 200 en 5 distritos plurinominales por RP en listas cerradas. Para acceder a asientos por lista, un partido debe obtener al menos 2 por ciento de la votación en las circunscripciones plurinominales. Los asientos que cada partido obtiene por lista no se utilizan para compensar la desproporcionalidad creada por la elección de diputados por mayoría relativa. En el conteo final, cada partido recibe un número total de asientos que resulta de la suma de los asientos ganados en los dos niveles. Existe, sin embargo, un tope legal de sobrerrepresentación de 8 por ciento. Los electores tienen un solo voto para elegir ambos tipos de diputado.

El sistema para elegir senadores también tiene un componente mixto. Un total de 96 senadores son electos en 32 distritos en los que se disputan 3 escaños. Cada partido presenta listas cerradas de dos candidatos cada uno. De los tres escaños que se eligen por distrito, dos son asignados a la lista del partido que obtiene una mayoría relativa de votos y el tercer escaño se otorga al primer candidato de la lista del segundo partido más votado. A estos 96 senadores se suman otros 32 elegidos por RP en listas cerradas de partido en un único distrito nacional².

Como todo sistema de mayoría relativa y representación proporcional ofrecen ventajas y desventajas, al respecto distintos analistas y comentaristas coinciden en que el sistema de mayoría relativa ofrece ventajas en la sencillez y claridad en

su operación, permite la identidad y comunicación entre el representante y el representado e impide que la elección sea determinada por los dirigentes de los partidos. No obstante, tiene la desventaja de impedir la representación de todas las corrientes relevantes. Por otro lado, como principal ventaja del sistema de representación proporcional es que permite que todas las corrientes ideológicas que se manifiestan en el país tengan representación en el pleno, además que el número de escaños es proporcional al número de sufragios emitidos a favor de cada partido o coalición.

Cabe mencionar que en 1986 se reformaron los artículos 52 y 56 de la Constitución, en la actualidad el texto permanece vigente y establece la composición del Congreso que se determinó originalmente en la Constitución de 1917. La reforma tuvo como principal propósito incrementar el número de diputados que integraba la Cámara baja de 100 a 200 como actualmente se encuentra, entre los principales argumentos que se vertieron destaca la necesidad (según el principio de representatividad) de equilibrar la participación de las minorías en el Congreso en relación con las mayorías, con el propósito de evitar la polarización de las corrientes ideológicas y la sobrerrepresentación dando voz a los excluidos. En 1993-1996, el Senado de la República también incrementó el número de legisladores que lo conformaría³ pasando de 64 a 128 senadores, bajo el sistema de mayoría relativa y primera minoría.

Si bien en su momento se consideró un avance significativo (en materia legislativa) el ampliar el número de diputados plurinominales, la realidad y contexto actual son muy diferentes y resultaría un despropósito continuar con el régimen del modelo que predomina al presente, el problema de la sobrerrepresentación que aqueja al Congreso impacta de manera negativa en la eficacia y eficiencia, así como en la falta de consenso en el momento de emitir los votos para la toma de decisiones en asuntos de interés nacional. Contar con 628 legisladores no necesariamente aumenta, en el margen, la productividad; por el contrario se observa una tendencia a la ineficiencia e improductividad derivado de la falta de cohesión en los grupos que integran las minorías, por lo expuesto anteriormente resulta necesario disminuir el número de diputados en la figura plurinomial y de forma paralela dotar de verdadera representatividad a este grupo, a través del sufragio. Es tarea de las autoridades correspondientes encontrar el número óptimo de diputados en ambas colegisladoras, revisando de manera prioritaria las fórmulas de asignación de asientos, con el fin de evitar el estancamiento del proceso legislativo, favoreciendo el debate informado y responsable, anteponiendo los intereses de la nación, haciendo frente a los vicios que se han presentado en los últimos años en el quehacer de la arena pública.

Situación actual

México es uno de los países con mayor número de legisladores a nivel internacional superando incluso naciones con mayor proporción territorial y número de habitantes. Actualmente ambas colegisladoras poseen 628 legisladores, de los cuales 500 son diputados y 128 senadores, de acuerdo con

cifras del Censo de Población y Vivienda 2010, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), México cuenta con una población de 112.34 millones de personas; de modo que cada legislador representa aproximadamente a 178 mil habitantes, esta misma relación para el caso italiano es de 61 mil habitantes representados por cada legislador; siendo Italia el país con mayor número de diputados (630) y senadores (315) en su congreso (945 legisladores).

No obstante, México es el primer lugar en número de legisladores comparado con países similares de América Latina: Brasil con 594, Argentina con 329, Colombia con 266 y Chile con 158 legisladores. A nivel internacional México ocupa el quinto lugar, el primero lo tiene Italia con 945 legisladores, seguido por Francia 932, Alemania 683 y Reino Unido con 646 legisladores. Además, Estados Unidos con una población aproximada de 302.7 millones de personas tiene solo 535 representantes, aproximadamente 565 mil habitantes por representante, a pesar de que el país vecino cuenta con una población mayor, México supera con 93 legisladores más, sin embargo no se observa una relación positiva entre el número de legisladores y productividad, por el contrario se entorpece el proceso legislativo en el momento de tomar decisiones relevantes para el país; de modo que no se justifica el actual principio de representación proporcional, no con la cantidad de curules plurinominales subordinados a los intereses políticos de sus partidos y no del pueblo en sí mismo.

Por otro lado, de un estudio elaborado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados se desprende que, en general un alto porcentaje (59 por ciento) de la ciudadanía, al ser entrevistada se inclina por señalar que el número de legisladores federales debe disminuir, otros más, que debe mantenerse (26 por ciento) la cantidad ya establecida y, un disminuido número de ciudadanos consideran que deben aumentar (6 por ciento). Los anteriores resultados los obtienen de la encuesta que realizaron señalando lo siguiente⁵ :

“Ante pregunta cerrada, los ciudadanos aducen cuatro argumentos a favor de una reducción del número de legisladores. Primero, opinan que es muy costoso tener un Congreso integrado con el actual número de diputados y senadores (47 por ciento de las respuestas). Segundo, que es difícil que los legisladores se pongan de acuerdo “cuando son muchos” (19 por ciento). En tercer lugar, los entrevistados expresan que, al ser muchos, entre los diputados y senadores siempre existen “algunos muy malos que echan a perder el trabajo” (15 por ciento). Finalmente 15 por ciento de los ciudadanos que favorecen la disminución del número de legisladores considera que el trabajo de éstos “no sirve a los ciudadanos”⁶ .

De acuerdo con una encuesta de opinión de la Consultora Mitofsky los diputados federales gozan de muy poca confianza y con clara tendencia decreciente, por parte de la población mexicana, incluso resalta que se tiene mayor confianza en los sindicatos y en la policía que en los legisladores de nuestro país.

Sumado a lo anterior con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los representantes de la Cámara perciben ingresos anuales de 213 mil 600 dólares⁷ o casi 13 veces el producto interno bruto (PIB) per cápita del mexicano promedio⁸, en términos de salario mínimo⁹ sus ingresos son 214 veces superior al que percibe la población que gana entre uno y dos salarios mínimos, ligeramente superior a sus homólogos chilenos; no obstante el número de legisladores de ese país es casi cuatro veces menor. Por último (si bien se reconoce no es lo más relevante) adelgazar las líneas de curules en el Congreso traerá efectos positivos en la disminución del costo de un Congreso tan oneroso, beneficiando el ahorro nacional al disminuir la carga presupuestal. Con información del Portal de Transparencia de la Cámara de Diputados, éstos perciben un total de 147 mil pesos por legislador, para 2014 se destinaron 73.5 millones de pesos para cubrir servicios personales. Recordando que para 2014 y de acuerdo a cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación el gasto neto presupuestario ascendió a más de 4 billones de pesos, de modo que el ahorro sí es significativo.

Es preciso reconocer que cualquier reducción en el número de legisladores en la figura plurinominal per se provocará impactos positivos en toda la cadena del proceso legislativo e incluso en términos presupuestarios.

Por último entre los argumentos que se señalan para la disminución de diputados en la figura plurinominal destacan los siguientes¹⁰:

- Rompen con el principio del federalismo por ser diputados que representan a los partidos y no a los territorios como los de mayoría y de primera minoría.
- Favorecen la falta de consensos y acuerdos entre las diversas fuerzas del Congreso.
- Resultan ser un alto costo para el erario público.

En conclusión, no se debe entender la disminución en el número de legisladores plurinominales como algo negativo ya que se reconoce el aporte significativo de éstos en la construcción y fortalecimiento de nuestra democracia, en la medida que se respondió a la necesidad de permitir que las minorías tuvieran representación en el Congreso, aun sin que éstos pudieran alcanzar la mayoría para ganar circunscripciones electorales. En virtud de estos razonamientos se tiene a bien proponer la disminución del número de legisladores en la figura plurinominal toda vez que la realidad actual ofrece diversas opciones partidistas cada vez menos desproporcionadas en términos de representatividad, hoy en día se goza de clara pluralidad en el Congreso, lo que hace viable la disminución de los legisladores plurinominales, ganado eficacia y eficiencia en toda la cadena del proceso legislativo. Todo sistema requiere ajustes y procesos de modernización estructural y coyuntural que permitan atender de manera eficiente las necesidades cada vez más cambiantes y puntuales en nuestro país, de modo que evitar la improductividad y rezagos temporales tendrá efectos positivos para la población mexicana en términos legislativos, permitir que la población pueda tener el poder

de elegir a sus legisladores tanto en la línea mayoritaria como plurinominal permitirá un fortalecimiento en la democracia y una mejora sustancial en la rendición de cuentas de los representantes a las necesidades del país.

Argumentación

El sistema de representación proporcional cumplió con los propósitos que en principio se le encomendó al permitir dar mayor representación en el Congreso a los partidos más pequeños que por sí mismos no podían ganar gran cantidad de circunscripciones electorales, además de permitir que todas las corrientes ideológicas que se manifestaban en el país tuviera representación en el pleno. Sin embargo, hoy la realidad permite que distintas posiciones partidistas cada vez menos desproporcionadas en términos de representatividad, conformen un sistema más heterogéneo y con mayor capacidad competitiva y de transparencia, en virtud de lo señalado, continuar con el presente régimen incentiva la proliferación de partidos pequeños sin una cohesión coherente, dificultando la formación de mayorías para la toma de decisiones de temas relevantes para la nación. Por último, se observa una tendencia creciente en los congresos locales respecto al porcentaje de legisladores plurinominales en relación a los de mayoría relativa.

En vista de las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el fin de reducir el número de legisladores en la figura plurinominal.

Ordenamiento a modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio

En atención a lo antes expuesto presento y propongo esta iniciativa a fin de modificar un párrafo a los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que quede como a continuación se señala:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados uninominales según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el Sistema de Distritos Electorales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.</p>	<p>Artículo 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados uninominales según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el Sistema de Distritos Electorales, y 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.</p>
<p>Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría. Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de éstas circunscripciones.</p>	<p>Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría. Para la elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de éstas circunscripciones.</p>
<p>Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley: I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales. II. Todo partido político que</p>	<p>Artículo 54. La elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Asignación por Listas Regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la Ley: I a la V.- ...</p>

Por otra parte, como artículo transitorio, propongo que únicamente se prevea que la modificación entrará en vigor al año siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

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

Transitorio

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

Notas

1 “Representación I. Representación es el acto de representar o la situación de ser representado. Sustituir a otro o hacer sus veces. La representación, en sentido general, es un fenómeno jurídico que implica la actuación a nombre de otro, en el campo del derecho. Al existir en el mundo de los hechos, la realidad innegable de la cooperación entre las personas, surgió a la vida jurídica la institución de la representación, en virtud de la cual una persona, llamada representante, realiza actos jurídicos en nombre de otra, llamada representado, en forma tal que el acto surte efectos en forma directa en la esfera jurídica de este último como si hubiera sido realizado por él”. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo VI, q-z. Instituto de investigaciones jurídicas. Editorial Porrúa. UNAM.

2 Reforma Política y Democracia Claves del Cambio Institucional en México, Editor Gabriel L. Negretto.

3 Véase. “Reducción en el número de legisladores federales” Estudio Teórico-Conceptual, de Antecedentes Constitucionales, de Derecho Comparado, de Iniciativas presentadas en la LIX y LX Legislaturas, y propuestas de las Reformas del Estado. Mtra. Claudia Gamboa Montejano Investigadora Parlamentaria Lic. Sandra Valdés Robledo Asistente de Investigador

4 Población a mitad de año 2016, según proyecciones de CONAPO, asciende a 122.2 millones de personas.

5 *Ibidem*.

6 Reforma al Congreso de la Unión, en http://www.cide.edu/cidemun/Reforma_del_Congreso_de_la_Unión.pdf

7 The Economist con base en el trabajo de María Amparo Casar Pérez, 2011

8 17.019 dólares estadounidenses

9 1.722 dólares estadounidenses PPA

10 *Ibid*.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2016.

Diputada María Guadalupe Oyervides Valdez (rúbrica)

Que adiciona el artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Waldo Fernández González, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

La presente iniciativa tiene como propósito coadyuvar en el Sistema Nacional Anticorrupción, haciendo énfasis en lo indispensable que es el que se concrete, en las acciones cotidianas, el primer compromiso público que, a través de la protesta, hacen los funcionarios o representantes populares que integran los tres poderes de la Unión, para estar en aptitud de iniciar el ejercicio de las funciones del cargo que se les hubiere conferido. Esto es, el de guardar o cumplir las disposiciones contenidas en la Carta Magna y en las leyes que de ella emanen.

El artículo 128 de nuestra norma suprema, señala que: “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”.

La protesta constitucional no es una expresión de disgusto o insatisfacción. La protesta, como sabemos, significa el compromiso de cumplir y hacer cumplir la Constitución. Aplicar puntual e ineludiblemente esas disposiciones constitucionales y legales en el ámbito jurídico que a cada funcionario le corresponda y hacer que se apliquen. Esa es la obligación que se adquiere al rendir la protesta constitucional, la cual es sinónimo de promesa o juramento. Es comprometer la palabra y, con ella también, el honor y la dignidad de quien la realiza.

Es por ello, que los motivos que obligan a legislar al respecto, se centran en la percepción de debilidad gubernamental y ausencia del estado de derecho, que comparte una considerable población de muchas entidades federativas, al escuchar al estado de derecho sólo en frases acuñadas utilizadas frecuentemente en los discursos oficiales, aunque la realidad se perciba completamente distinta.

Para la sociedad en general, lo que se percibe es una corrupción innegable, tan es así que en esta Legislatura LXIII, se aprobaron oportunamente las iniciativas que se le presentaron por el Ejecutivo federal, a las que se les realizaron las reformas o adiciones que se estimaron necesarias, para integrar el Sistema Nacional Anticorrupción.

Es de subrayarse que la corrupción sobresale en las áreas más sensibles de la sociedad, que son aquellas de la seguridad pública, la procuración y la administración de justicia, en las que la acción del Estado debe estar cotidianamente presente, porque diarios o cotidianos son los requerimientos sociales de esos indispensables servicios públicos, para convivir en armonía y en recíproco respeto y para darle sentido al contrato social. Que no se corra el riesgo

de que la inseguridad rebase sus límites y se torne en riesgo para la seguridad nacional.

Abusos de grupos probadamente minoritarios que repercuten en amplios sectores de la sociedad con daños económicos, políticos, sociales y culturales e incluso con lesiones a la integridad física de las personas y que inciden lastimosa y esencialmente en las clases más desprotegidas, que cada día son más, como consecuencia natural de la falta de condiciones de tranquilidad y armonía indispensables para el crecimiento y desarrollo de una sociedad que trabaja para alcanzar otra etapa superior en el crecimiento y desarrollo entre las naciones.

Conductas de líderes, gobernantes y funcionarios que han desviado el camino correcto del servicio público, así como criminales organizados o no, que disponen de las posesiones y a veces de la vida de los trabajadores de todas las clases sociales y así llenan los bolsillos sin importarles, a ninguno de ellos, la miseria de millones de mexicanos marginados del alimento y la justicia.

En esta lamentable abundancia de conductas ilegales y de casi concomitantes acciones y omisiones intencionales de un gran número de funcionarios, sobre todo del ámbito de la seguridad pública y de procuración y administración de justicia, es indispensable tener conciencia, como ya la posee, afortunadamente, la sociedad en general, que la impunidad y la corrupción van de la mano; que tienen como fuente incontestable y al parecer inagotable la no aplicación de la ley, incumpliendo indudablemente el compromiso que contiene la protesta, juramento o promesa que hicieron por mandato del artículo 128 constitucional y de otros preceptos constitucionales y legales que lo reiteran.

El incumplimiento anterior, para enojo y frustración ciudadana, normalmente es de manera intencional y cuando la ley se aplica, en muchos casos, se ha hecho con interpretaciones dolosamente torcidas e interesadas en salvaguardar intereses contrarios a los de la justicia que clama y reclama nuestra sociedad bastante indignada, cuando ve, constantemente, cómo se anteponen el miedo y los intereses personales, económicos o no, a los intereses generales de la sociedad a la que se sirve o se pretende servir. Cuando la sociedad se entera cómo salen impunes muchos criminales, aún los confesos y con evidencias bastantes de su responsabilidad y cómo difícilmente entran a prisión los servidores públicos ostensiblemente corruptos.

Consideraciones

De acuerdo a las cifras arrojadas por la Encuesta Global de Fraude y Percepción de Corrupción 2016, llevada a cabo por la firma Ernst & Young, México se ubicó en la sexta posición en percepción de prácticas de corrupción y sobornos¹.

México tiene un crecimiento en la percepción de la incidencia de corrupción, en 2012 la encuesta reveló que ésta era de 60 por ciento en 2016, este indicador se

disparó hasta el 82 por ciento de los encuestados, es decir, los mexicanos perciben un aumento en la corrupción dentro del país.

No sólo la percepción no ha mejorado, sino que las cifras oficiales tampoco, los niveles de corrupción en México no han mejorado en los últimos 3 años, con fundamento en el Índice de Percepción de la Corrupción 2015 de Transparencia Internacional (Transparency International, ONG), la organización no gubernamental establece que México ocupaba en el año 2012 el lugar 105 dentro de los 175 países más corruptos².

A 2015, México ocupa el lugar 95, mostrando sólo un punto de mejora en los indicadores, es decir, actualmente México, recibe 35 puntos de 100 posibles y en 2014 recibía 34 de 100³, cifra que es muy desalentadora, ya que aún con todos los esfuerzos emprendidos por el gobierno no se ha logrado una mejora significativa en la lucha contra la corrupción.

De acuerdo con Transparencia, México se mantiene por detrás de las economías más consolidadas y de sus principales competidores económicos; además, subrayó que nuestro país se colocó en el último puesto entre los países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

La organización, que promueve medidas contra la corrupción política en el ámbito internacional, recordó que el costo de la corrupción en nuestro país es de 1.5 billones de pesos al año, cifra que equivalente a una quinta parte del producto interno bruto (PIB), según cifras emitidas por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP).

Según otras fuentes, la corrupción en sus distintas clases genera pérdidas en México por 900 mil millones de pesos al año, reveló el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) en el informe "La corrupción en México: Transamos y no avanzamos".⁴

"La corrupción no solamente provoca daños económicos, también debilita a los gobiernos, hace más difícil la gobernabilidad y la estabilidad de una región o un país, generando desconfianza de los ciudadanos hacia los gobernantes, dando como resultado el debilitamiento del tejido social".

Por su parte el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en su última Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental difundida el año pasado y donde se miden las experiencias de la población al enfrentar una situación de corrupción que se genera en la realización de trámites, solicitudes de servicios y otros contactos con servidores públicos. Mostro que el mayor porcentaje de experiencias de este tipo, es el contacto con autoridades de seguridad pública que registró 50.6 por ciento, seguido del de permisos relacionados con la propiedad, con 24.8 por ciento⁵. Es decir, la percepción de corrupción no solo se da en las esferas políticas, sino que se siente y se vive con los servidores públicos que

interactúan directamente con los ciudadanos como lo son: policías, ministerios públicos y empleados municipales.

Por lo anterior, la protesta o juramento o promesa, de cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que ella emanan, debiera constituir el acto solemne más eficaz para impedir que los servidores públicos falten a su palabra, pero lamentablemente no ha sido suficiente para ello como se ha dado cuenta.

Esta norma constitucional ha sido reiterada en la propia carta Magna e independientemente de que la protesta debe hacerse por todos los servidores públicos sin excepción, en diversos dispositivos se señalan formas específicas para hacerlo según trate del Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial.

En conclusión, en la protesta del cargo, el servidor público se obliga estrictamente a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanen. Es decir se trata de un juramento de lealtad al orden jurídico vigente.

Para empujar el indispensable cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 128 y en los otros preceptos mencionados de la Carta Magna, es que se hace esta propuesta, pues resulta jurídicamente necesario que, de manera aparejada al incumplimiento de ese juramento o promesa que implica la protesta constitucional, exista como consecuencia una sanción por perjurio constitucional en los términos que la legislación penal establezca y que sirva para que mujeres y hombres que se dediquen al servicio público sepan que debemos cumplir con nuestra palabra y que con ella, como dijimos al inicio de esta exposición de motivos, se da en prenda nuestro honor y nuestra dignidad.

Que el compromiso de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanan, contenido en la protesta constitucional, no es simplemente un solemne protocolo previo y necesario para estar en aptitud de iniciar el ejercicio de las funciones del cargo que se nos confiere, sino un compromiso público que debe honrarse ineludiblemente y no un agravio a la ciudadanía que quede impune. Por ello se propone que la sanción que en su oportunidad se establezca en la legislación penal, aun cuando no sea elevada, les impida caminar con la frente en alto, aunque muchos lo hicieren hipócritamente, sabiendo que no cumplieron la palabra empeñada.

Que mujeres y hombres, siendo o ya no siendo servidores públicos, sean señalados con razón suficientemente probada, que no son dignos de ser o de haber sido funcionarios públicos y que de esta manera se dé ejemplo y constancia a la sociedad que los cargos públicos ya no significarán oportunidad de enriquecimiento indebido y aplicación caprichosa y deshonestas de la ley, en su caso, sino una entrega constante a los demás, para fortalecer, día con día, la tranquilidad, la convivencia con respeto a los otros y así promover el desarrollo del país, con la justicia que conlleva la aplicación con sentido humano, pero firme, del orden jurídico que regula la vida en sociedad.

¿Cuál sería entonces el objeto de las leyes si no han de cumplirse?

Fundamento legal

El suscrito, Waldo Fernández González, integrante 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, y 135 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 del pleno de la Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo segundo al artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un párrafo segundo al artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 128

...

La protesta referida no solo es un acto protocolario previo al inicio del ejercicio de las funciones del cargo conferido sino un compromiso público cuyo incumplimiento no puede constituirse en agravio impune a la ciudadanía. Por ello, a los funcionarios a quienes se les acredite haber incumplido con esa promesa, mediante acción u omisión intencional, relativas a las obligaciones o atribuciones que legalmente el cargo les otorga, se les aplicará sanción por perjurio constitucional, en los términos que señale la legislación penal; independientemente de aquellas que les pudieran corresponder por faltas administrativas o delitos distintos que, en su caso, hubieren cometido.

Transitorio

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

Notas

1 Disponible en la página de la organización [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-encuesta-global-sobre-fraude-2016-resumen-ejecutivo/\\$FILE/EY-encuesta-global-sobre-fraude-2016-resumen-ejecutivo.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-encuesta-global-sobre-fraude-2016-resumen-ejecutivo/$FILE/EY-encuesta-global-sobre-fraude-2016-resumen-ejecutivo.pdf)
fecha de consulta: 31 de agosto de 2016.

2 Disponible en la página de la organización <http://www.transparency.org/cpi2012/results> fecha de consulta: 30 de agosto de 2016.

3 Disponible en la página de la organización: http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf fecha de consulta: 30 de agosto de 2016.

4 Disponible en la página del Imco: http://imco.org.mx/indices/documentos/2015_ICI_Libro_La%20corrupcion_en_Mexico.pdf fecha de consulta: 30 de agosto de 2016.

5 Disponible en la página del Inegi: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2015/doc/encig15_principales_resultados.pdf fecha de consulta: 30 de agosto de 2016.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de octubre de 2016.

Diputado Waldo Fernández González (rúbrica)

Que reforma y adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por el diputado Alberto Martínez Urincho e integrantes del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

Con mayor frecuencia los elementos de la fuerza de los distintos niveles de gobierno realizan operativos para preservar el orden, la seguridad y la paz pública. Sin embargo, cada corporación –sea de la federación, de las entidades federativas o de los municipios– cuentan con diferentes regulaciones de actuación. Ello por supuesto, sin contabilizar las enormes diferencias que prevalecen en equipo, adiestramiento y protocolos de actuación. En este sentido, la presente propuesta legislativa plantea facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general para el uso legítimo de la fuerza pública con el objeto de sentar las bases y principios sobre el uso de la fuerza de los diferentes órdenes de gobierno a efecto de que se facilite la coordinación operativa; se homogenicen los protocolos de actuación, así como los procedimientos sistemáticos de operación de empleo de la fuerza pública, a fin de dar certeza jurídica a los elementos de las distintas corporaciones de seguridad que tengan que emplear dichos métodos para el control de situaciones de riesgo en el desempeño de sus funciones.

Argumentos

Primero. El estado tiene el deber de investigar las violaciones de los derechos humanos y sancionar a los autores y a los encubridores de dichas violaciones. Y toda persona que se considere víctima de éstas tiene derecho de acceder a la justicia para conseguir que se cumpla, en su beneficio y en el del conjunto de la sociedad.

Segundo. Para acercarnos conceptos sobre el uso legítimo de la fuerza es preciso citar al sociólogo alemán Max Weber, que al describir al estado-nación precisó que es: “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio –el “territorio” es elemento distintivo–, reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima ”¹ . Por otra parte, señaló que “el estado es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima ”².

En este sentido, solo el estado puede erigirse como el árbitro de los conflictos sociales y el cual cuenta con instituciones capaces de imponer coactivamente sus decisiones y sancionar a quienes quebranten el orden dispuesto por el estado de derecho. Sin embargo, para que el estado disponga del uso de fuerza es imprescindible que la propia ley establezca cómo, dónde y qué instituciones se encuentran habilitadas para ejercerla considerando las circunstanciales espaciales, temporales, de riesgo y amenaza.

Sin duda, la historia universal es un anecdotario sobre de la lucha del poder y de dominación de unos hombres sobre otros, y solo unos cuantos siglos atrás, de la búsqueda de una instancia de autoridad capaz de colocarse por encima de los asociados que permita preservar el orden y la convivencia pacífica, y lo por supuesto conllevó a la concepción política-jurídica de estado. No por nada Hegel concibió al estado como “la concreción del espíritu universal, idea suprema de la razón y expresión del progreso del género humano”³ , y con el poder de someter al amparo de una ley común los conflictos particulares de sus miembros.

No podemos soslayar que en proceso de nacimiento, construcción, desarrollo y consolidación de los estados-nación, todas las sociedades han tenido conflictos tan convulsos que han resquebrajado o debilitado estructuralmente, y en casos extremos han extinguido, al estado mismo. Es así, que el uso de la fuerza legítima es elemento imprescindible para asegurar la propia viabilidad y supervivencia del propio estado.

Debemos entender que el estado es la institución de las instituciones puesto que engloba el conjunto de las instituciones que le da condición de existencia a la sociedad política⁴ . Así pues, el estado funciona como una idea suprema de orden que evita el desborde de los conflictos y conjura la idea de justicia por propia mano. Es más, no se puede asumir una actitud de indiferencia o de neutralidad porque simplemente se le acoge o se le combate. Y acogerse a él es aceptar el ejercicio monopólico de la violencia física legítima y por supuesto, el conjunto de normas esenciales y de instituciones a través de las cuales se concreta tal ejercicio. En cambio, quienes consideran que dicho monopolio en vez de fuente de legitimidad, de justicia y de regulación, lo es de arbitrariedad, o piensan que es deseable otro modelo de sociedad y de instituciones, entonces podrían optar por la rebelión para enfrentarlo. Y esto por supuesto no implica ninguna novedad, ya que prácticamente todo el siglo XIX y los albores del siglo XX los movimientos sociales-revolucionarios fueron ejemplo de ello.

No debemos soslayar que cualquier estado-nación que se precie de serlo necesita contar con su “brazo armado” para imponer coactivamente sus decisiones y obligar al respeto de las “reglas de juego” establecidas por la comunidad en su conjunto. “Tratándose de un estado de derecho, el respeto a los derechos y libertades fundamentales impone mecanismos de rendición de cuentas y control sobre los instrumentos y usos de la fuerza pública: la democracia exige así la transparencia y la subordinación del aparato de seguridad-inteligencia, tanto a la dimensión política que lo gobierna, como al ciudadano en tanto beneficiario y soberano”⁵ .

Tercero. Con relación al uso legítimo de la fuerza, se encuentra acotada por el contenido de los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén los derechos de seguridad jurídica y legalidad, al disponer que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las

formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; el artículo 17, primer párrafo, que prohíbe a toda persona hacerse justicia por sí misma; el artículo 19, último párrafo, que señala que todo maltrato en la aprehensión, toda molestia que se infiera sin motivo legal, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades; el artículo 20, fracción II, que señala que nadie puede ser obligado a declarar en su contra, y que se prohibirá y sancionará por la ley penal toda incomunicación, intimidación o tortura; el artículo 21, último párrafo, que se refiere a la seguridad pública y a que la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, y el artículo 22, primer párrafo, que prohíbe las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, y las penas inusitadas y trascendentales.

Por otra parte, en aquellos casos en que los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley hacen uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego transgreden los derechos previstos en los tratados internacionales, como son los mencionados en los artículos 6.1 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 4, 5, 5.1, 5.2 y 7.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que, en términos generales, señalan que todas las personas tienen derecho a la vida, a la seguridad y a la integridad personal. Particularmente, respecto de esta última, se refiere al derecho que tiene toda persona a no sufrir transformaciones nocivas en su estructura corporal, sea fisonómica, fisiológica o psicológica, o cualquier otra alteración en el organismo que deje huella temporal o permanente que cause dolor o sufrimiento graves, con motivo de la injerencia o actividad dolosa o culposa de un tercero.

Asimismo, cuando la conducta ilícita es de carácter activo e implica cuestiones tales como causar dolor o sufrimiento con objeto de obtener alguna cosa, confesión, información, bienes, para intimidar y coaccionar, o bien, para castigar a alguna persona por actos que cometió o se sospeche haya cometido. Al respecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 27, numerales 1 y 2, indica que en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del estado, éste no podrá adoptar disposiciones que suspendan los derechos a la vida ni a la integridad personal.

Cuarto. El artículo 4 de la Convención Americana, relacionado con el artículo 1.1 de la misma, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente, sino que además requiere, que los estados parte, se obliguen a garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos, así como para adoptar que todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida de quienes se encuentren bajo su jurisdicción.

Quinto. De acuerdo a los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por parte de Oficiales Encargados de Hacer Cumplir la ley⁶, las

armas de fuego podrán usarse excepcionalmente en caso de “defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.”

En este sentido, los estados deben impulsar un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza del derecho a la vida. De allí que la legislación nacional debe establecer pautas lo suficientemente claras para la utilización de fuerza letal y armas de fuego por parte de los agentes estatales. Así, los “Principios sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contener directrices que: a) especifiquen las circunstancias en que tales funcionarios estarían autorizados a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizados; b) aseguren que las armas de fuego se utilicen solamente en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de daños innecesarios; c) prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado; d) reglamenten el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado; e) señalen los avisos de advertencia que deberán darse, siempre que proceda, cuando se vaya a hacer uso de un arma de fuego, y f) establezcan un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones⁷ .

Ahora bien, el marco legal sobre el uso de la fuerza, debe adoptar entre otras cosas, la capacitación de los miembros de sus cuerpos armados y organismos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que debe estar sometido, aun bajo los estados de excepción. Por ello, es imprescindible que los agentes del estado conozcan las disposiciones legales que permiten el uso de las armas de fuego y que tengan el entrenamiento adecuado para que en el evento en que deban decidir acerca de su uso posean los elementos de juicio para hacerlo.

Por otra parte, en caso de que el uso de fuerza que haya producido la muerte o lesiones a una o más personas, es deber del estado dar una explicación satisfactoria y convincente de lo sucedido y desvirtuar las alegaciones sobre su responsabilidad, mediante elementos probatorios adecuados.

Asimismo, las autoridades competentes deben establecer medidas razonables y efectivas para asegurar el material probatorio necesario para llevar a cabo la

investigación y que gocen de independencia, de jure y de facto, de los funcionarios involucrados en los hechos. Por supuesto que dichas investigaciones deben estar abiertas al escrutinio público para garantizar la responsabilidad de los agentes estatales sin perder de vista tanto las circunstancias como el contexto de los hechos.

Sexto. Hay que resaltar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁸ ha determinado que el uso legítimo de la fuerza por parte de miembros de cuerpos de seguridad del estado debe ajustarse a ciertos principios rectores como excepcionalidad, necesidad, proporcionalidad y humanidad.

“El uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales debe estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades. Se ha estimado que sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control. En un mayor grado de excepcionalidad se ubica el uso de la fuerza letal y las armas de fuego por parte de agentes de seguridad estatales contra las personas, el cual debe estar prohibido como regla general. Su uso excepcional deberá estar formulado por ley, y ser interpretado restrictivamente de manera que sea minimizado en toda circunstancia, no siendo más que el “absolutamente necesario” en relación con la fuerza o amenaza que se pretende repeler. Cuando se usa fuerza excesiva toda privación de la vida resultante es arbitraria”.⁹

Por otra parte, la fuerza excesiva o desproporcionada por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que da lugar a la pérdida de la vida puede por tanto equivaler a la privación arbitraria de la vida. El principio de necesidad justifica sólo las medidas de violencia militar no prohibidas por el derecho internacional, que son relevantes y proporcionadas para garantizar el pronto sometimiento del enemigo con el menor gasto posible de recursos humanos y económicos. El principio de humanidad complementa y limita intrínsecamente el principio de necesidad, al prohibir las medidas de violencia que no son necesarias (es decir, relevantes y proporcionadas) para el logro de una ventaja militar definitiva. En situaciones de paz, los agentes del estado deben distinguir entre las personas que, por sus acciones, constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave y aquellas personas que no presentan esa amenaza, y usar la fuerza sólo contra las primeras¹⁰.

Séptimo. A propósito del uso de la fuerza pública, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su quinto Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala, del 6 de abril de 2001, señaló que el estado puede facultar a sus agentes para que utilicen la fuerza cuando sea estrictamente necesario y en la justa medida para el efectivo cumplimiento de sus legítimos deberes. En su informe, y de acuerdo a su opinión, el uso de la fuerza debe ser considerado excepcional, puede aplicarse en la prevención del delito y para efectuar un arresto legal y solamente cuando es proporcional al legítimo objetivo que se pretende lograr. Por demás, el uso de la fuerza debe considerarse como

un último recurso al que deben recurrir las autoridades y sólo para impedir un hecho de mayor gravedad y deben tomarse en cuenta las características personales de los involucrados , por ejemplo, si son menores de edad, esto de acuerdo al informe número 57/02, Sobre el caso de la finca La Exacta en Guatemala. Asimismo, esta Corte, en su sentencia del 19 de enero de 1995, Sobre el caso Neira Alegría y otros, estableció que los estados al hacer uso de la fuerza pública por ningún motivo debe ser excesiva.

Por otra parte, el 26 de enero de 2006, el ombudsman nacional, emitió la Recomendación General 12 intitulada Sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley 11 . Pese a que han transcurrido poco más de diez años de su presentación, dicha recomendación contiene argumentos valiosos que se mantienen vigentes:

1. Existe la preocupación sobre casos de algunos funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley hacen uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego en perjuicio de las personas a las que pretenden detener, someter o asegurar . Sin embargo, no se opone al uso legítimo de las fuerzas del orden siempre que los casos que así lo ameriten y que la propia ley lo prevea y autorice.

2. Durante el periodo comprendido de junio de 1990 al 31 de diciembre de 2005, se recibieron en total 3 mil 928 quejas relacionadas con el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego, de las cuales 2 mil 81 corresponden a cateos y visitas domiciliarias ilegales; 617 como violación al derecho a la integridad personal; 466 como violación al derecho a la vida; 304 como intimidación; 291 como amenazas; 76 como empleo arbitrario de la fuerza pública; 57 como atentados a la propiedad; 25 como violación al derecho de la integridad de los menores; seis como ejecución sumaria o extrajudicial, y cinco como violación a los derechos a la libertad de reunión y de asociación. Cabe resaltar que la cifra sería mayor, ya que frecuentemente, y de conformidad con lo señalado por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Seguridad, AC, en su tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3), así como por la Encuesta Nacional sobre Delitos No Denunciados de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), sólo 20 por ciento de los delitos son denunciados, es decir, uno de cada cinco.

3. Los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley son garantes de la seguridad pública, la cual tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. El estado delega estas responsabilidades en las instituciones públicas y en los referidos funcionarios, de conformidad con los artículos 21, quinto y sexto párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y del entonces, artículo 3 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. De tal forma que dichos servidores públicos tienen facultades para detener, registrar y asegurar, así

como para usar la fuerza y las armas de fuego conforme a diversos principios comunes y esenciales.

4. Un estado que se precie democrático y garante de los derechos humanos, debe encontrarse un equilibrio entre el interés del individuo en libertad frente a la interferencia gubernamental, y el interés público colectivo en la prevención del delito y la aprehensión de quien lo cometió . Hoy por hoy, la obligación de salvaguardar el orden, la paz pública y los derechos humanos se traduce en la imposición de determinadas formas de actuar por parte de la autoridad previstas en normas nacionales e internacionales, así como en el fortalecimiento de las políticas públicas y de medidas eficaces para la prevención del delito.

5. Ahora bien, sobre el uso legítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley existen principios comunes y esenciales que rigen el uso de las mismas, como son la legalidad, la congruencia, la oportunidad y la proporcionalidad. La legalidad se refiere a que los actos que realicen dichos servidores públicos deben estar expresamente previstos en las normas jurídicas. La congruencia es la utilización del medio adecuado e idóneo que menos perjudique a la persona y a la sociedad. La oportunidad consiste en que dichos funcionarios deben actuar inmediatamente, con su mejor decisión, rapidez y eficacia cuando la vida u otro bien jurídico de alto valor estén en grave e inminente peligro y no haya más remedio que neutralizar con la fuerza o con las armas rápidamente al causante del mismo. Mientras que la proporcionalidad significa la delimitación en abstracto de la relación de adecuación entre medio y fin en las hipótesis imaginables de uso de fuerza y armas de fuego y la ponderación de bienes en cada caso concreto.

6. El uso de la fuerza, en la medida de lo posible, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurrirán a medios no violentos antes de utilizarla. Actuarán como respuesta a una conducta desarrollada por la persona a la que deben detener, someter y asegurar. En los casos conocidos por esta comisión nacional se observa que algunos de estos funcionarios la utilizan de manera ilegítima al realizar detenciones; en casos de flagrancia; en cumplimiento de órdenes de aprehensión, y cuando ponen a detenidos a disposición de las autoridades competentes, ya que causan lesiones a personas que no oponen resistencia a los actos de la autoridad, ya están sometidas y no intentan huir. En otros supuestos, cuando los detenidos están bajo su custodia, y sin que éstos alteren el orden o amenacen la seguridad o la integridad física de alguna persona, los golpean. Aunado a lo anterior, se advierte que a los agraviados no se les proporciona la atención médica que se requería en esos momentos.

7. En el uso de la fuerza pública es preciso que se respete la dignidad humana cuando se emplea la fuerza contra personas que no oponen resistencia alguna, o cuando la integridad física o la vida del funcionario encargado de hacer cumplir la ley o de terceras personas no se encuentran ante una situación de peligro . Únicamente se puede emplear la misma contra personas bajo custodia, detenidas o sometidas, para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o

cuando corra peligro la integridad física de las personas, con pleno respeto a los Derechos Humanos.

8. Resulta preocupante que en el uso de la fuerza pública existan casos documentados donde servidores públicos llegan al extremo de hacerse justicia por propia mano, ocasionando atentados al derecho a la propiedad, lesiones o hasta la muerte. Además, se advierte que algunos servidores públicos involucrados no informan inmediatamente lo sucedido a sus superiores jerárquicos y no se brinda atención médica a las personas.

9. En los casos que la propia comisión nacional investigó, se incurrió en conductas antijurídicas y socialmente reprobables, como son las violaciones a los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad personal, reconocidos en los artículos 6.1 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 4, 5.1 y 7.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De igual manera, se incumple lo previsto en el numeral 9 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego, que indica los supuestos en los cuales se emplearán las armas de fuego. Además, el numeral 10 establece que antes de usar las armas se identificarán y darán una clara advertencia de su intención de emplearlas, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se ponga indebidamente en peligro a los funcionarios, se origine un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resulte evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.

Ahora bien, cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga; reducirán al mínimo los daños y lesiones; respetarán y protegerán la vida humana; procederán de modo que se preste lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas, y procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos de las personas heridas .

Además, dichos principios a los que refirió la CNDH, consideran que una adecuada reglamentación en esta materia debe especificar lo siguiente:

- a) Las circunstancias para portar armas de fuego y prescribir los tipos de armas de fuego o municiones autorizados;
- b) Disminuir el uso de las armas, con el objeto de limitar al máximo los daños innecesarios;
- c) Fomentar el uso de armas menos lesivas;
- d) Existencia de un adecuado control, almacenamiento y distribución de las armas (registros de cada una de las armas, así como de su propietario);

e) Señalamiento de los avisos de advertencia, previos al uso de las armas, y

f) Obligación de realizar un informe cuando se haga uso de las armas. Esta comisión nacional también ha observado que algunos funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley hacen uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego en reuniones y manifestaciones, así como en operativos.

10. En cuanto a las reuniones y manifestaciones , se observó que algunos funcionarios no adoptan previamente las medidas adecuadas para este tipo de situaciones ; cometen actos violentos con el pretexto de cumplir órdenes de aprehensión en contra de personas que ejercen su derecho de reunión; dispersan a empujones y jalones a personas de avanzada edad y con problemas de salud, y sueltan perros entrenados que muerden a los manifestantes y hasta llegan a disparar en su contra.

11. Con relación a los operativos de seguridad pública realizados por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, también se observó que algunos golpean brutalmente a los detenidos , ocasionándoles lesiones y hasta la muerte; se introducen a establecimientos comerciales sin órdenes escritas de autoridades competentes ; cometen detenciones ilegales ; maltratos físicos ; confiscación ilegal de bienes ; allanamientos de domicilios , de los cuales sacan a niños, mujeres y hombres mediante violencia, algunos ajenos a los hechos, e incluso se llega al extremo de incendiar las propiedades y hasta de efectuar ejecuciones sumarias .

12. Por otra parte, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tienen el derecho a la protección de su vida e integridad física ; al respeto a su dignidad como personas, por parte de sus superiores y de la ciudadanía, y a salarios dignos y prestaciones de seguridad social , si es posible que se les otorguen seguros de vida y de gastos médicos mayores . Con el objetivo de reducir al máximo las tensiones propias de las situaciones de crisis por las que atraviesen, para aliviar su estrés, el estado debe proporcionarles atención médica y psicológica. Asimismo, las instituciones públicas deben proporcionarles, sin costo alguno, el equipo necesario para el cumplimiento de sus funciones , revisar y mejorar sus condiciones de trabajo , buscando un equilibrio en la sociedad y que ésta les brinde su reconocimiento. El interés que el estado y los gobiernos tienen por estos funcionarios demuestra el interés que tienen por los gobernados.

Asimismo, los funcionarios que aplican la ley se les debe capacitar en medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza y de las armas de fuego , tales como la solución pacífica de los conflictos, técnicas de persuasión, negociación y mediación, medios técnicos que limiten el empleo de la fuerza y de las armas de fuego, y comportamiento de multitudes. Además, se les debe capacitar en autodefensa, primeros auxilios, manejo de estrés, incluida la capacitación física y psicológica, basada en principios éticos y de respeto a los derechos humanos

Por otra parte, en un estado democrático y de derecho los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley tienen dos claros

paradigmas, a saber: respetar los derechos humanos y no rebasar las atribuciones que las leyes les confieren.

Octavo. En el caso de México, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2011, emitió una tesis jurisprudencial que contempla dos aspectos trascendentes en el uso de la fuerza pública: primero la necesidad de protocolos de actuación de las fuerzas policiales, y segundo, la incorporación de los principios legalidad y proporcionalidad. En este sentido, el máximo tribunal expreso:

Seguridad Pública. El cumplimiento del criterio de necesidad en el uso de la fuerza por parte de los cuerpos policiacos se hace posible a través de la elaboración de protocolos y de la capacitación de sus agentes. 12

En la acción policial las circunstancias de facto con las que se enfrenta el agente del estado, a veces vertiginosas, otras imprevisibles, conducen a que la valoración de la necesidad bajo la cual debe actuar aquél o la corporación policial no siempre pueda hacerse premeditadamente, sino que exigen la toma de decisiones súbitas, lo que refleja el grado de dificultad de la actividad referida y justifica la conveniencia de que se establezcan protocolos de actuación que permitan, en alguna medida, automatizar las reacciones del cuerpo policiaco y se capacite al agente para que sus respuestas a los estímulos externos sean legales y sólo las necesarias o proporcionales a su circunstancia.

Noveno. Es insoslayable la crítica hacia a las instituciones policiales o las fuerzas armadas por la nula aplicación de protocolos de uso de la fuerza; acciones como, Tanhuato o Nochixtlán han reavivado el debate académico y político respecto a la falta de los manuales de procedimientos homogéneos de empleo de la fuerza en las instituciones de seguridad; pero esto es un debate ya añejo en el medio académico de la seguridad y los derechos humanos pero que necesariamente tiene que darse en el Poder Legislativo.

Por todo lo anteriormente expuesto, quienes suscriben Alberto Martínez Urincho, Lluvia Flores Sonduk, Arturo Santana Alfaro y Francisco Xavier Nava Palacios, 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; someten a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el siguiente:

Decreto

Por el que por el que se reforma y adiciona el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma y adiciona 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. ...

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; el uso de la fuerza de los cuerpos de seguridad, con base en los principios de excepcionalidad, necesidad, humanidad, legalidad, congruencia, oportunidad y proporcionalidad; 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.

...

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. El Congreso de la Unión deberá expedir la ley general sobre el uso de la fuerza de los cuerpos de seguridad pública y por virtud del presente decreto que reforma y adiciona el artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del mismo.

Tercero. La legislación sobre el uso de la fuerza pública de las entidades federativas y de la federación, continuará en vigor hasta en tanto entren en vigor la ley general que expida el Congreso de la Unión referidas en el segundo transitorio. Las solicitudes, peticiones, trámites y procedimientos deberán concluirse y ejecutarse conforme las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de la ley general en la materia, pero atendiendo en todo momento, el principio pro persona.

Notas

1 Weber, Max, El político y el científico , Alianza editorial, Madrid, p. 82.

2 Ibídem.

3 Hegel, G. W. F. Lecciones sobre la filosofía de la Historia Universal. Ediciones de la Revista de Occidente, Madrid, 1974, pp. 100 y ss.

4 Véase, Prélot, Marcel, La ciencia política . Librería y Editorial América Latina, Bogotá, 1979, pp.103 y ss.

5 Pablo Moloeznik, Marcos, Seguridad y uso de la fuerza en el estado contemporáneo (una interpretación mexicana sobre los instrumentos coercitivos estatales) , Revista del Centro de Estudios Latinoamericanos , Universidad de Varsovia, número 6, 2004, pp. 35 y 36.

6 Organización de la Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de la ONU, principios adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, ver: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>, 13 de septiembre de 2016.

7 Ibídem.

8 Ver Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas).

9 Ibídem, numerales 83 y 84.

10 Ibídem, numeral 85.

11 Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_012.pdf

12 Época: Novena Época, registro: 162999, Pleno, Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, tesis: P. LVI/2010, página 58.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de octubre de 2016.

Diputados: Alberto Martínez Urincho, Lluvia Flores Sonduk, Arturo Santana Alfaro, Francisco Xavier Nava Palacios (rúbricas)

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

La que suscribe, Adriana Terrazas Porras, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y; 6 numeral 1, fracción I; 76 numeral 1, fracción II; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El embarazo en adolescentes o embarazo precoz, es el embarazo de una mujer durante la adolescencia inicial o la pubertad, que comprende desde el comienzo de la edad fértil hasta el final de la adolescencia. La Organización Mundial de la Salud considera como adolescentes a las personas de 10 a 19 años; mientras que la Ley para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, a quienes tienen entre los 12 años cumplidos a los 18 años incumplidos.

Hace algunos días, durante la inauguración del primer curso internacional de Salud Reproductiva de la Adolescente, el presidente del Colegio Mexicano de Especialistas en Ginecología y Obstetricia (Comego), señaló que en el país cada semana ocurren 118 nacimientos en madres de entre 10 y 14 años, y 7 mil 50 en adolescentes de 15 a 19 años. Esto debe entenderse ya como una alerta. Esta institución comentó que en 2014 se reportaron 372 mil 782 nacimientos en adolescentes, por lo cual la tasa de embarazo en ese sector fue de 77 por cada mil; mientras que en países como Suecia la tasa es de 6 embarazos por cada mil.

De igual manera la Comego menciona que una adolescente que se embaraza tiene cuatro veces más posibilidades de morir, entre las principales causas se encuentran: la eclampsia, la hemorragia o la sepsis. Es menester agregar que los estados con más gestaciones entre adolescentes a partir de los 10 años de vida son Coahuila, Chihuahua y Durango.

Si bien es cierto que la situación de los embarazos en adolescentes se ha abordado en diversas legislaturas, así como en la actual, a través de iniciativas de reforma a leyes reglamentarias de Salud; de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes; para declarar el día Nacional de la Prevención del Embarazo no Planificado en Adolescentes; o por medio de proposiciones con puntos de acuerdo, desafortunadamente el asunto ha sido afrontado más como un problema de salud que educativo-sociocultural, proponiéndose como solución el que se obsequien preservativos y se exhorte a diversas Secretarías de Estado o

dependencias de gobierno a que instrumenten estrategias, fortalezcan políticas e implementen acciones dirigidas a prevenir y erradicar los embarazos en adolescentes mediante programas informativos del uso de métodos anticonceptivos, así como de prevención de enfermedades de transmisión sexual, con lo cual se cree de manera parca que con eso basta para erradicar los embarazos precoces.

Sin el interés de demeritar esos criterios porque son loables, debe considerarse que los embarazos en adolescentes deben ser atendidos con una visión de mayor fondo y largo alcance, consagrándose desde la Constitución la obligatoriedad que debe tener el Estado mexicano de contemplar en nuestro sistema educativo desde primaria, una asignatura en la que se impartan principios, valores y contenidos educativos sexuales que permita a los estudiantes tomar de manera informada y responsable decisiones correctas respecto a su vida sexual; lo cual además de ayudar a disminuir el riesgo reproductivo en niñas, evitará los embarazos en adolescentes que en la gran mayoría de veces son no deseados, y a la par derivará en la prevención de enfermedades de transmisión sexual.

La intención de impartir educación sexual integral es con el propósito pleno de buscar empoderar y capacitar a los niños y adolescentes con los conocimientos, competencias y herramientas que ellos necesitan para tomar decisiones que determinan su salud y la plenitud de su sexualidad en el contexto de su desarrollo individual, relacional, emocional, familiar y físico y, del ejercicio de sus derechos fundamentales.

Cabe mencionar que la maternidad en las adolescentes trae problemas de índole biológico, psicológico y social, lo cual repercute en la calidad de vida de la madre y de su familia, con un riesgo latente para el niño.

El embarazo en la adolescencia en los últimos años ya se observa como una problemática social; entre las causas del embarazo precoz, que en general manejan los diversos estudios que al respecto se han hecho, se encuentran las siguientes:

- El matrimonio a edades tempranas y el rol de género que tradicionalmente se asigna a la mujer;
- La práctica de las relaciones sexuales de los jóvenes sin métodos anticonceptivos;
- La presión de los compañeros, que alientan a los adolescentes a tener relaciones sexuales;
- El consumo de bebidas alcohólicas y otras drogas, mismas que producen una reducción en la inhibición, que puede estimular la actividad sexual no deseada;

- Carecer de información y conocimientos suficientes sobre los métodos anticonceptivos, su correcta utilización y no tener un fácil acceso a su adquisición; y
- La falta de una educación sexual apropiada.

Ciertamente también actúan otras determinantes de carácter estructural como la pobreza, las inequidades sociales, las relaciones de subordinación de género y la violencia contra las mujeres.

Por otra parte resulta relevante mencionar que existen diversas consecuencias y efectos negativos con motivo de los embarazos tempranos desde el contexto social; entre los aspectos adversos destacan:

- Las escasas oportunidades de proseguir con escolarización;
- Las dificultades para la inserción en el mercado de trabajo;
- Limitado desarrollo social y cultural; y
- Se pone en riesgo la formación de una familia y su propia estabilidad.

Como se puede observar, los embarazos adolescentes se han convertido en un problema que puede agravarse si no se atiende con estrategias y políticas públicas preventivas, toda vez que de acuerdo a las Proyecciones de Población 2010–2050 del Consejo Nacional de Población, CONAPO, en el año 2013 vivían en México 37.9 millones de jóvenes, de los cuales se estimó que 19.1 millones eran mujeres y 18.7 millones eran hombres; cabe mencionar que dicha cifra fue superior en 1.8 millones a la registrada por el Censo de Población y Vivienda 2010.

En general, las mujeres pertenecientes a este sector de población se ven más vulnerables con respecto a los hombres de este mismo segmento poblacional, toda vez que en términos porcentuales son principalmente afectadas por las condiciones de pobreza -moderada y extrema-, asimismo por la precariedad de ingresos y, por la cultura machista aún arraigada en algunas comunidades y/o regiones del país.

Es obligado comentar lamentablemente, que de acuerdo con expertos, los sexenios de 2000 a 2012, nuestro país tubo severas regresiones en las políticas de población; esto, de la mano con la ausencia de políticas para la efectiva garantía de los derechos sexuales y reproductivos de la población, particularmente de mujeres adolescentes y niñas, situación que nos ha llevado a consecuencias muy notables y preocupantes para el país en su conjunto.

México se encuentra en estos momentos frente a un gran reto, por lo tanto debemos generar desde el Poder Legislativo acciones que permitan prevenir estos escenarios en la vida de las adolescentes y jóvenes mexicanas.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, anualmente alrededor de 16 millones de niñas de entre 15 y 19 años dan a luz –lo que representa aproximadamente 11 por ciento del total de nacidos en el mundo, y para reducir el número de embarazos precoces recomienda contar con leyes y actividades comunitarias que apoyen el establecimiento de una edad mínima para contraer matrimonio, así como un mejor acceso a la anticoncepción.

Por su parte, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 (Ensanut), estimó que en México residían 22 millones 804 mil 83 adolescentes; siendo dicha población el equivalente a 20.2 por ciento del total de los habitantes del país; de ese total 50.3 por ciento correspondió al género masculino y el 49.7 al femenino.

En consecuencia, entendemos que en México se vive una “epidemia de embarazos de adolescentes”; las últimas cifras refieren que anualmente se registran más de 400 mil bebés de madres menores de edad y la cifra no disminuye, lo que representa 20 por ciento del total de los nacimientos.

La fecundidad adolescente se ha venido relacionando sólo con sectores marginales, pero el fenómeno del embarazo precoz también se ha estado arraigando en los espacios urbanos, y aunque se han desplegado muchas campañas de información, aun así los jóvenes no se detienen a pensar si quieren ser padres de familia en dado momento, lo que ellos quieren es vivir y disfrutar el día a día.

Ahora bien, especialistas de la Universidad Nacional Autónoma de México identifican que el embarazo temprano puede tener como consecuencia el aumento de la feminización de la pobreza, no sólo en términos de ingreso, sino también en salud y educación, pues generalmente dejan los estudios, trayendo aparejado una gran dificultad para obtener un buen empleo en estas condiciones, lo que imposibilita el desarrollo económico de la que sería una nueva familia.

El Consejo Nacional de Población, Conapo, desde 2013 ha retomado una política para atender los embarazos precoces y las infecciones de transmisión sexual, pero aun así el número de gestaciones de jovencitas sigue en aumento.

El Banco Interamericano de Desarrollo, BID, ubica a México en los primeros lugares de embarazos adolescentes cuando se compara con naciones de igual nivel de desarrollo, por arriba de los ocurridos en Chile, Costa Rica, Uruguay y Perú. Entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, México encabeza la lista de mayor índice de embarazos, con 64 por cada mil adolescentes.

La Organización Mundial de la Salud, OMS, ubica que todo embarazo en menores de 18 años se considera de alto riesgo, porque se pueden presentar dificultades al momento del parto, además de que el bebé puede estar bajo en peso y tener malformaciones, asimismo con el tiempo podría presentar alteraciones psicológicas, como menor desarrollo cognoscitivo e intelectual, y difícil desenvolvimiento social e inseguridad personal.

La mayoría de las relaciones sexuales en los adolescentes no son espontáneas; los jóvenes no tienen una buena comunicación con sus padres, así que la poca información que pueden tener sobre el tema viene de pláticas entre los amigos. Por ende, debemos procurar que nuestras niñas y adolescentes, gesten ideas y conocimientos en las aulas, mas no el que cambien los libros por las mamilas. Cabe agregar que en nuestro país la cuarta causa de deserción escolar entre los adolescente es el embarazo.

Cifras acordes al Subsistema de Información sobre Nacimientos (Sinac), conforme a los datos que proporciona la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud, dependiente de la Secretaría de Salud, nos permiten entender que el embarazo en adolescentes representa un serio problema en nuestro país, al grado de que en 2014 hubo 374 mil 75 niños nacidos vivos de madres de entre los 10 y 19 años de edad. Las características sociodemográficas de las madres adolescentes en México son: 84 por ciento de las niñas que registraron un hijo nacido vivo, tenían máximo 14 años de edad; 35 por ciento con secundaria incompleta; 23 por ciento con primaria completa y 17 por ciento primaria incompleta.

Cabe referir que la tasa de fecundidad de las mujeres hablantes de una lengua indígena no mayores a los 19 años de edad es de 96.7 por ciento por cada mil mujeres; mientras que la tasa de las no indígenas es de 68 por ciento por cada mil mujeres.

Estadísticas de la UNICEF establecen que .06 por ciento de las niñas mexicanas de 12 años han tenido al menos un hijo, situación que las termina alejando de la escuela y empujando más a la desigualdad; es decir, las niñas y mujeres adolescentes se encuentran en una situación de vulnerabilidad si estas no cuentan con la orientación, apoyo e información suficiente para la toma de decisiones, sobre todo tratándose del ámbito de la iniciación de su vida sexual.

En México, el gobierno destina 928.8 millones de pesos para la compra de anticonceptivos, a fin de satisfacer las necesidades y demanda de la población, aumentar la calidad de los servicios e incrementar la cobertura del programa; pero debe considerarse invertir más en educación preventiva que en preservativos.

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

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

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

Artículo 3o. ...

...

...

I. ...

II. ...

El sistema educativo contemplara desde primaria una asignatura en la que se impartirán principios, valores y contenidos de educación sexual integral.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de octubre de 2016.

Diputada Adriana Terrazas Porras (rúbrica)

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo del diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito Jorge Álvarez Máynez, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

La democratización de nuestro sistema político en los últimos 25 años ha consolidado una vida política más vigorosa y plural permitiendo desmontar el régimen autoritario de censura que regía la vida pública de aquel entonces. Esta transformación no fue sencilla, ha sido gradual y a través de reformas electorales que han tratado de darle cauces a las demandas ciudadanas. Por ejemplo, la reforma electoral de 1977 permitió la incorporación de la figura de los diputados plurinominales para contar con una verdadera pluralidad en el Poder Legislativo; de igual manera, la reforma de 1990 por la que, por primera vez, las elecciones se organizarían bajo la conducción un instituto autónomo.

En ese tenor, la reforma electoral del 2002 incorporó las cuotas de género, estableciendo que no más del 70% de candidatos podrían ser del mismo género, posteriormente se perfeccionó y en 2005 se incorporó la posibilidad para que los mexicanos residentes en el extranjero pudieran votar para la elección de Presidente de la República.

En 2006 tuvo lugar la elección más competitiva en la historia de México, convirtiéndose en parteaguas en la vida política de este país. El estrecho margen que separó al primer lugar del segundo fue de tan sólo el 0.56%, hecho que polarizó a la sociedad. Los candidatos utilizaron cualquier herramienta para poder sacar ventaja, entre la que destacó la contratación de tiempo en los canales de televisión más importantes. Estos mensajes tuvieron una característica principal: la guerra sucia. Fue una estrategia de comunicación negativa y ofensiva en contra del candidato puntero, tanto por los otros partidos como por particulares que contrataban espacios ilegalmente.

En consecuencia, el otrora Instituto Federal Electoral fue duramente criticado por su inoperancia al no intervenir y sancionar tanto a los partidos políticos por la

rispidez de los mensajes como a los particulares que contrataron spots ilegalmente para difamar.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación describe el contexto y la coyuntura de aquel momento: “Las asimetría de fuerzas se había traducido en abusos de los medios y en una amenaza para las condiciones de igualdad de las contiendas. Los partidos resintieron la desventaja de depender de las televisoras para dar visibilidad a las campañas y perder fuerza en la negociación con ellas para proyectar a sus candidatos; la falta de mecanismos y procedimientos para reclamar una cobertura noticiosa equilibrada y equitativa; las escasas opciones para escoger espacios en el espectro radioeléctrico y la ausencia de control sobre los espacios privilegiados donde transcurría la discusión en el espacio público; la ausencia de garantías de igualdad en el trato a los partidos en el ámbito de la contratación comercial de pautas de transmisión de mensajes y su elevado costo; el limitado alcance de las sanciones por actos indebidos y, en suma, la inseguridad que representaba poner el futuro político de un partido o candidato al arbitrio de las dos poderosas televisoras y algunos grupos radiofónicos. Todo esto generó entre las fuerzas políticas la idea compartida de que había que crear una nueva relación con los medios de comunicación, que devolviera a las instituciones los instrumentos para asegurar la equidad en las campañas”¹

La reforma electoral del 2007 recogió varias fallas del marco normativo que reguló la elección de 2006 al impedir y prohibir a los partidos políticos la contratación de espacios publicitarios en radio y televisión, buscando procurar la equidad en la competencia electoral, lo que llevó a que el poder económico no se tradujera en poder político. Así lo reconoció José Woldenberg, “Una de las grandes virtudes de la reforma de 2007 es que abrió la esperanza de que los poderes constitucionales estaban en la ruta de llegar a una reglamentación de los grandes medios masivos de comunicación”.²

Sin embargo la implementación de un nuevo modelo de comunicación política, retomado y fortalecido con la reforma del 2014, derivó en la difusión de millones de spots que han generado un hartazgo hacia los procesos electorales, siendo protagonistas los partidos políticos; asimismo, provocó una confrontación de los medios de comunicación con la autoridad electoral, debido a la obligación de transmitir spots publicitarios en cada estación de radio y televisión. Transformando las campañas “a propaganda cuasi comercial encapsulada en cancioncillas y lemas bobos que caben en 30 segundos”.³

El modelo de comunicación política que la partidocracia ha impuesto, encuadra a la perfección con el análisis de Federico Vázquez Calero, en su ensayo “México en el espejo latinoamericano: política, Estado y ciudadanía” , en el que afirma que nos encontramos: “En el declive de la publicidad política, el debate y la argumentación racional o el uso público de la razón y la deliberación, sustituidas por el reinado de la imagen, la televisión y la simulación”.⁴

La forma en que actualmente se llevan a cabo las campañas, tal como lo establece la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las reduce a millares de mensajes con una duración de 30 segundos, esto no permite que el ciudadano sea informado sobre las propuestas, plataformas electorales o plan de acción de cada candidato, lo que en consecuencia provoca que todos ellos, sean “vendidos” como cualquier otro producto.

La repulsión de los mexicanos al modelo de comunicación política basada en la difusión de spots , es completamente entendible, ya que son objeto de una incesante y exacerbada exposición a este tipo de “mensajes”. Por ejemplo, en el proceso electoral federal 2008-2009 cuando se implementó por primera vez este modelo, el otrora Instituto Federal Electoral pautó 9 millones 56 mil 256 spots [5], cifra que aumentó considerablemente en el proceso electoral 2011-2012 con un total de 43 millones 756 mil 493[6] spots ; para el proceso electoral 2014-2015, el Instituto Nacional Electoral pautó 41 millones 795 mil 9225 spots .

Las cifras anteriores son sólo de periodos electorales, el Comité de Radio y Televisión entregó el pasado 22 de septiembre el Informe de Resultados de Monitoreo del Primer Semestre de 2016, en el que a nivel nacional se transmitieron 10,939,976 spots .

Existen posturas incluso al interior del Instituto Nacional Electoral en contra de este modelo, una de ellas es la expresada por el Consejero Electoral Ciro Murayama que opina que en los spots “no se está vendiendo un producto, se tiene que exponer una idea, una propuesta ante el electorado, no es lo mismo que quererle vender una marca de jabón o de comestibles y por eso podría pensarse en espacios de mayor duración y dar más lugar al debate...”⁶

Las críticas a esta modelo de comunicación política no solamente se han hecho por parte de actores de la vida pública nacional sino también por actores internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) a través de la jefa de la misión de Observadores Electorales de la OEA, Laura Chinchilla, quien aseguró, “el modelo de comunicación política en México podría ser restrictivo para la libertad de expresión y para el debate...”⁷

Los spots políticos transmitidos en radio y televisión vienen a ser una causa del malestar social, pues la audiencia y la sociedad receptora de contenidos son ajenas a los ejercicios legislativos que regulan los spots de partidos políticos — es decir, cuando los receptores de los contenidos televisivos y radiofónicos no forman parte de la sociedad civil ni de la sociedad política—.

Hablamos de malestar porque hay una invasión hacia las audiencias y televidentes que son los receptores de los contenidos, pues su libertad de lectura, de interpretación y de recreación respecto a contenidos y spots es violada porque no son capaces de elegir si quieren o no ver spots o mensajes políticos.

Partimos de un problema proveniente de la sobrerregulación en la materia y la rigidez con la que se realizan las atribuciones del INE, las cuales se someten a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se transmuta en un acto carente de democracia, pues el tiempo en radio y televisión se segmenta a sólo mensajes de 30 segundos. La transmisión de spots es desigual no sólo para los partidos políticos, sino también para los ciudadanos que son los receptores de contenidos, que no tienen la libertad de elegir o ejercer el acto de la comunicación ni sus factores, pues no existen mecanismos de diálogo, es decir, tanto partidos políticos como el Instituto Nacional Electoral, no son capaces de ser incluyentes respecto a quién van dirigidos los spots .

Los “debates políticos públicos, como ejercicios democráticos, han ido en ascenso en el mundo durante los últimos 20 años, hasta convertirse en uno de los elementos fundamentales del voto democrático”.⁸ La implementación de debates y su transmisión por los principales canales de televisión, han demostrado el interés creciente de los ciudadanos y su participación en la vida política de su país; ejemplo de ello es Alemania, que en el año 2000 el debate presidencial fue visto por 8 millones de alemanes, mientras que en el 2009, donde participaron Ángela Merkel y Frank-Walter, la audiencia fue de 14 millones.⁹

Actualmente, “el debate es la base del pluralismo sociopolítico y es una obligación del Estado permitir la expresión de las diversas opiniones que participan en una contienda electoral”,¹⁰ el debate debe ser visto como uno de los pilares para que se garantice a los mexicanos su derecho a la información, previsto en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A pesar de que México prevé en su legislación la realización de debates, resulta insuficiente e ineficaz, debido a que sólo resulta obligatorio la realización de dos debates para las elecciones presidenciales; no obstante, la asistencia a éstos no son obligatorios para los candidatos, además no toma en cuenta otro tipo de elección, como la de diputados federales o senadores.

Es importante señalar que la sociedad organizada se ha hecho presente en este ámbito, en la elección presidencial del 2012 fue la primera vez en la historia que un grupo de ciudadanos -el grupo llamado Yo soy 132- invitó a los cuatro candidatos a participar en un debate organizado por ellos mismos; a dicho debate sólo asistieron tres de ellos, pues Enrique Peña Nieto, actual Titular del Ejecutivo, declinó la invitación, cuya trascendencia no sólo estriba en su iniciativa de convocar a debate, sino en su propuesta de democratización de los medios de comunicación.

Contrastar las propuestas, inscritas en los programas y las plataformas de los partidos, es una obligación del Estado Mexicano que debe existir no sólo por un principio ético-político, sino porque la calidad de la democracia en su dimensión deliberativa, tiene consecuencias en el bienestar social. Así lo ha expuesto el Premio Nobel, Amartya Sen, para quien la democracia no solamente tiene un valor intrínseco o instrumental, sino que a través del debate y la deliberación, adquiere

una “importancia constructiva”, que ayuda al bienestar en campos como la educación, la salud y la economía. 11

La carencia de debates con propuestas reales, entre precandidatos y candidatos es el reflejo de la anomalía de la comunicación, los receptores de contenidos sólo son confundidos con retóricas y persuadidos con falacias, artimañas de marketing

Los debates adecuadamente estructurados constituyen una orientación in situ de los argumentos y de las reflexiones que los receptores de contenidos podrían entender. Hablar de una adecuación estructural de los debates se circunscribe también a una adecuación del momento, es decir, transmitir debates en tiempos que no coinciden con espectáculos que entretienen a las audiencias y televidentes.

La sustitución de spots políticos por la implementación de debates invitaría a la sociedad mexicana a ser participativa, es decir, se invitaría a la sociedad que no cabe en lo que se conoce como sociedad civil o sociedad política. En ese sentido, se propone lo siguiente:

- Reducir la transmisión de mensajes de partidos políticos y candidatos, a fin de que representen sólo el 40 por ciento del tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y de candidatos, es decir, reducir los 41 minutos diarios de tiempo en radio y televisión de que dispone el Instituto Nacional Electoral para la transmisión de mensajes, a sólo 17 minutos diarios. Lo anterior, reduciría la transmisión de spots a un minuto y medio por cada hora.
- Consecuentemente, se establece la transmisión de debates obligatorios semanalmente, para que representen el 60 por ciento del tiempo restante disponible en radio y televisión. Es decir, un total de dos horas y media por semana, destinado a la realización, transmisión y difusión de debates.
- Como parte de la propuesta, se plantea que todos los candidatos a todos los puestos de elección popular, estén obligados a concurrir a los debates semanales organizados por el Instituto Nacional Electoral, caso contrario, se impondrá una sanción consistente en una multa.
- Asimismo, se propone que las organizaciones de la sociedad civil puedan organizar libremente o solicitar al Instituto Nacional Electoral, la celebración de debates entre candidatos a puestos de elección popular.

Como establece Nuria Cunill Grau en su ensayo la construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada: “Una cuestión que determina la medida en que la participación ciudadana contribuya no sólo a la democratización de las decisiones sino también a su eficiencia, es el grado de deliberación que suponga. (...) la deliberación supone aceptar la autoridad del mejor argumento, en vez de la autoridad jerárquica, el número, el dinero o la fuerza. De hecho, la

deliberación constituye un proceso de discusión pública en que las propuestas que se ofrecen para apoyar la toma de decisiones están respaldadas por justificaciones o razones que apelan a intereses públicos. El compromiso con la deliberación se basa, pues, en el reconocimiento de que puede haber distintas posiciones de valor afectando la elaboración de las decisiones, que requieren del diálogo para ser enfrentadas”.¹²

Transformar el modelo de comunicación política para Movimiento Ciudadano es continuar actuando con congruencia, debido a que previamente interpusimos la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014, en contra de diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que demuestra nuestra convicción en que debemos transitar de una democracia representativa — alejada de todo crítica y cuestionamiento, y donde rige el marketing político,— hacia una democracia deliberativa que permita a los ciudadanos la oportunidad de analizar, a través de la opinión, la discusión y la crítica de todos los sectores a las propuestas planteadas, así como plataformas políticas, programas de acción de los partidos políticos y candidatos, permitiendo así un acercamiento y una invitación a la ciudadanía para participar activamente en el rumbo de su país.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la implementación de debates obligatorios en el modelo de comunicación política

Artículo Primero. Se reforman los incisos a), c), d) y e), del apartado A, de la Base III, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 41. ...

...

III. ...

Apartado A. ...

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral trescientos treinta y seis minutos semanales, que podrán ser distribuidos diariamente conforme determine la ley, en cada estación de radio y canal de televisión en el horario referido en el inciso d) de este apartado . En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales,

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

b) [...]

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado, del cual sesenta por ciento será destinado para la transmisión de debates, y el cuarenta y cinco por ciento restante será destinado y distribuido diariamente a la transmisión de mensajes de los partidos políticos y candidatos ;

d) Las transmisiones de mensajes en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas, en tanto que, la transmisión de debates se hará dentro del horario de programación comprendido entre las veinte y las veintitrés horas del día que determine el Instituto Nacional Electoral, previa opinión de partidos políticos y de candidatos independientes ;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, para transmisión de mensajes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido en partes iguales entre los partidos políticos y el treinta por ciento restante podrá ser asignado a los candidatos independientes, conforme a lo que determine la ley ;

f) [...].

g) [...]

[...].

[...].

[...].

Artículo Segundo. Se adiciona un inciso e), al artículo 162, recorriendo los subsecuentes, se adiciona un numeral 3 al artículo 165, un numeral 2 al artículo 166, un numeral 3 al artículo 169 y un numeral 8 al artículo 218; y, se reforma numeral 1 del artículo 165, el numeral 1 del artículo 166, numerales 1 y 7 del artículo 167, los numerales 1 y 2 del artículo 169, el numeral 1 del artículo 181 y, los numerales 1, 2, 4 y 6 del artículo 218, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales .

Artículo 162.

1. [...].

a) ... d)

e) El Comité de Debates;

f) La Comisión de Quejas y Denuncias, y

g) Los vocales ejecutivos y juntas ejecutivas en los órganos desconcentrados, locales y distritales, que tendrán funciones auxiliares en esta materia.

Artículo 165.

1. Dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto tendrá a su disposición un total de trescientos treinta y seis minutos semanales, que podrán ser distribuidos diariamente, en cada estación de radio y canal de televisión, de conformidad con lo establecido en Apartado A, de la Base III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. [...]

3. Las transmisiones de debates se realizarán, en cada estación de radio y canal de televisión, dentro del horario de programación comprendido entre las veinte y las veintitrés horas del día que determine el Instituto, previa opinión de partidos políticos y de candidatos independientes, procurando el horario de mayor audiencia, de conformidad con lo establecido en el Apartado A, de la Base III, inciso c) del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 166.

1. El tiempo a que se refiere el párrafo 1 del artículo anterior será distribuido diariamente en uno y hasta dos minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión. En los horarios comprendidos entre las seis y las doce horas se utilizará un minuto por cada hora; entre las dieciocho y las veinticuatro horas se utilizarán dos minutos por cada hora; y, en el horario comprendido después de las doce y hasta antes de las dieciocho horas se utilizará un minuto por cada hora .

2. El tiempo a que se refiere el párrafo 3 del artículo anterior será distribuido en una y hasta dos horas semanalmente en cada estación de radio y canal de televisión, el día o días que determine el Instituto, previa opinión de partidos políticos y de candidatos independientes, procurando los días de mayor audiencia.

Artículo 167.

1. Durante las precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión establecido como derecho de los partidos políticos, de acuerdo a lo establecido en el numeral 1 del artículo 165, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos, se distribuirá entre ellos conforme al siguiente criterio: setenta por ciento del total en forma igualitaria y el treinta por ciento restante en proporción al porcentaje de votos, obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior.

2. ... 6.

7. El tiempo que corresponda a cada partido, de acuerdo a lo establecido en el párrafo 1 del artículo 165, será utilizado para la difusión de mensajes y la transmisión de debates, cuya duración será la establecida en el presente capítulo. Las pautas serán elaboradas considerando los mensajes totales y su distribución entre los partidos políticos.

Artículo 169.

1. Del tiempo total disponible a que se refiere el párrafo 1 del artículo 165 de esta Ley, durante las campañas electorales federales, el Instituto destinará a los partidos políticos en conjunto, dieciséis minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

2. Siete minutos diarios serán utilizados para los fines propios del Instituto y de otras autoridades electorales.

3. El tiempo restante será utilizado semanalmente para la transmisión de debates.

Artículo 181.

1 . Fuera de los periodos de precampaña y campaña electorales federales, del tiempo a que se refiere el inciso g) del apartado A de la Base III del artículo 41 de la Constitución, del cincuenta por ciento que le corresponde a los partidos políticos nacionales tendrán derecho a que sea utilizado para la transmisión de mensajes con una duración preferentemente de 30 segundos cada uno, en todas las estaciones de radio y canales de televisión. El total de mensajes se distribuirá en forma igualitaria entre los partidos políticos nacionales.

2. ... 4

Artículo 218.

1. El Consejo General organizará debates obligatorios entre todos los candidatos a la Presidencia de la República y, a través de los consejos locales y distritales, debates entre candidatos a senadores y diputados federales. La asistencia a dichos debates será obligatorio para todos los candidatos.

2. Para la realización de los debates, el Consejo General a través del Comité de Debates, definirá las reglas, fechas, sedes y moderadores, respetando el principio de equidad entre los candidatos y tomando en cuenta que los debates tengan el mayor alcance posible entre los ciudadanos.

3. [...].

4. En los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los consejos generales de los Organismos Públicos Locales, organizarán debates entre todos los candidatos a Gobernador o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México; también entre candidatos a diputados locales, presidentes municipales, Jefes Delegacionales y otros cargos de elección popular, para lo cual las señales radiodifundidas que los Organismos Públicos Locales generen para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones.

5. [...]

6. La sociedad civil y los medios de comunicación nacional y local, podrán solicitar y organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:

a) ... c)

7. [...].

8. Todos los candidatos estarán obligados a participar en todos los debates. En caso de incumplimiento, la autoridad electoral aplicará una sanción consistente en una multa, conforme al artículo 456 de esta ley.

Transitorios

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

Segundo. En un plazo de 60 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Entidades Federativas deberán homologar las leyes locales y reglamentos de acuerdo a lo establecido en el presente decreto.

Tercero. En un plazo de 60 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Instituto Nacional Electoral deberá homologar sus disposiciones; emitir los Lineamientos para la transmisión y difusión de debates; e, integrar el Comité de Debates, de acuerdo a lo establecido en el presente decreto.

Notas

1 Buendía Hegewischm, José. Azpiroz Bravo, José Manuel. Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2009. Un balance preliminar. 2011. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2 Vargas, Miguel Ángel. “Especialistas defienden la controvertida reforma electoral”. ADN Político. Consultada en línea: <http://www.adnpolitico.com/2012/2011/12/08/especialistas-defienden-la-controvertida-reforma-electoral>

3 Marván Laborde, María. Debates vs. spots . Consultado en línea: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-marvan-laborde/2016/07/14/1104824>

4 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate.

5 Instituto Nacional Electoral. Informe sobre la operación del modelo de comunicación política durante el proceso electoral federal 2014-2015 y procesos electorales locales de 2015. Pág. 15.

6 García, Carina. Ciro Murayama ve error en Spotización. El Universal. Consultado en línea: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/08/26/ciro-murayama-ve-error-en-spotizacion>

7 Recomendación OEA revisar modelo de comunicación política. El Universal. Consultado en línea: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2015/10/20/recomienda-oea-revisar-modelo-de-comunicacion-politica>

8 Otálora Malassis, Janine Madeline. Debates políticos y medios de comunicación. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Núm. 45., Pág. 32.

9 *Ibidem.*, p. 33.

10 *Ibidem.*, p. 42.

11 Amartya, Sen. La democracia como valor universal. The John Hopkins University Press and National Endowment for Democracy.

12 Coordinado por Rodolfo Mariani. Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Diputado Jorge Álvarez Máñez (rúbrica)

Que adiciona el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, en su carácter de integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Precisamente por ser el fin primigenio del Estado, el bienestar común es guía de los gobiernos de países democráticos como el nuestro, por lo que es considerado el eje toral que mueve a todo el aparato gubernamental mexicano. Ello se pone de manifiesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que, con base en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política se presentó al comienzo del presente sexenio.

El bienestar común tiene como una de sus formas de expresión el desarrollo social, que no es otra cosa que igualdad, equidad, libertad y justicia social, conceptos que desde el punto de vista de las ciencias sociales expresan grandes cualidades de las que todo pueblo debería de gozar, sobre todo considerando a una nación que ya cumplió dos centenarios desde su lucha de independencia como la nuestra.

Respecto a esta materia, hay que tener en cuenta la notable labor de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ya que a través de negociaciones, debates y acuerdos, ha logrado colocar en la agenda internacional desde hace años, el tema del desarrollo social en las naciones miembros.

La ONU cuenta entre sus principales líneas de trabajo el desarrollo de los pueblos, como la única vía para conseguir paz y seguridad en la comunidad internacional de forma perdurable, desarrollo materializado a través de bienestar económico y social de la población de todo el mundo.

En el marco de la Cumbre mundial sobre desarrollo social, llevada a cabo en Copenhague en 1995, fueron firmados acuerdos entre los cuales podemos destacar los siguientes: la erradicación de la pobreza, la promoción del pleno empleo y el fomento de la integración social, especialmente de los grupos más desfavorecidos. Cabe añadir al respecto que México, como siempre, tuvo un papel activo y lideró las mesas del tema en comento. Desde entonces tenemos dicha asignatura pendiente.

Sin duda, una sociedad que ostente en sus bases las cualidades arriba mencionadas, igualdad, equidad, libertad y justicia social, será una sociedad para la cual no será una tarea imposible conseguir el bienestar común, ni el desarrollo social que procure a todos y cada uno de los habitantes las condiciones necesarias para desarrollarse por sí mismos, en escenarios de paz, respeto, generosidad y fraternidad, es decir, conforme a los más altos ideales de los Estados modernos.

Para lograr dicho cometido, el gobierno de la república presentó como uno de los ejes rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el eje “México incluyente”, el cual se considera pertinente citar en el presente documento, a fin de dejar claro el enfoque que el titular del ejecutivo federal al respecto de tan importante tema para México.

Un México Incluyente propone enfocar la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social que aún nos dividen. El objetivo es que el país se integre por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva.

Esto implica hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales de todos los mexicanos, a través del acceso a servicios básicos, agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna, como base de un capital humano que les permita desarrollarse plenamente como individuos (pnd.gob.mx. 2016. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 [versión web]. Disponible en <http://pnd.gob.mx/> Consultado el 26 de marzo de 2016”).

Así pues, queda claro que para el Estado mexicano es de suma importancia lograr la conformación de una sociedad más justa, en términos generales, y también queda claro que se está actuando en consecuencia para obtener tan importante y necesario fin.

De ahí la importancia de sumar la obligación estatal de procurar la participación social, ello con el propósito de construir un sistema de gobierno democrático en el más amplio de los sentidos, esto es, el que favorezca mayor riqueza, y por supuesto su equitativa distribución, con lo que el nivel de vida mejorará continuamente de la mano de la calidad de vida y finalmente lograr un pueblo feliz, lo cual es un concepto fundamental para un Estado.

Engarzada con la participación social, es necesario contar con fortaleza institucional, bajo dicha bandera es que las diversas instituciones del Estado deben funcionar y ofrecer capacidad de respuesta a las demandas sociales, a todas, aquellas que buscan promover el desarrollo económico, el desarrollo político y por supuesto, el desarrollo social. Dicha tarea es fundamental para un Estado, es preciso no perder de vista este punto, ya que es uno de los pilares que fundamentos de la acción del gobierno.

Bien vale la pena traer al presente documento un fragmento de la introducción del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el cual se reconoce con base en números y encuestas, a un país desigual y fragmentado, se cita a continuación:

Uno de cada cuatro participantes de la consulta ciudadana consideró que la prioridad del gobierno de la república debe ser combatir la pobreza y apoyar a los sectores más vulnerables de la población. Según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) correspondientes a 2010, 46.2 por ciento de la población se encontraba en condiciones de pobreza.

El hambre es la expresión más lacerante de la pobreza extrema; de acuerdo con el Coneval, entre 2008 y 2010, en un escenario de crisis económica y volatilidad de precios internacionales de alimentos, la única carencia social que aumentó su incidencia fue la carencia alimentaria.

Por otro lado, la distribución del ingreso del país representa un reto para el desarrollo nacional y la equidad social. Los procesos de diseño, gestión, implementación, y monitoreo se han trabajado de manera aislada, lo que ha derivado en ocasiones en la duplicidad de programas y en una falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno; se carece además de una adecuada articulación interinstitucional.

Aquí tenemos la prueba fehaciente de la preocupación que implica para el gobierno de la república el bienestar social y el desarrollo social. Por ello es una obligación irrenunciable para el Congreso de la Unión, actuar en armonía con el Ejecutivo federal y con base en nuestras facultades, fortalecer la lucha que ahora encabeza el presidente Peña para conquistar los más altos niveles de desarrollo social que México haya visto en muchos años.

Por último, se sintetiza en qué consiste la reforma propuesta respecto al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ejemplifica en el cuadro comparativo siguiente:

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

Por lo expuesto y de conformidad con lo prescrito en el párrafo primero del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo, el desarrollo social 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.

...

...

...

...

...

...

...

...

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 6 de octubre de 2016.

Diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda (rúbrica)

Que reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Victoriano Wences Real, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del Problema

De acuerdo a la Encuesta de Nacional de Victimización y Percepción Sobre la Seguridad 2016, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el delito de extorsión es uno de los que más se cometen en nuestro país, sin embargo dicha conducta delictiva no se considera grave, lo que genera que muchos delincuentes continúen cometiendo dicho ilícito, por lo que se requiere urgentemente que este tipo penal se considere grave a efecto de que los extorsionadores no logren burlar a la justicia, por ello, debe de hacer la reforma constitucional ya que es la máxima norma que prevé que delitos son graves.

Argumentos

Los argumentos que soportan la viabilidad jurídica para la reforma del segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están sustentados bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

Con la entrada en vigor del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, mismo que inició a partir del día 18 de Junio del año 2016, entraron en vigencia una serie de normas jurídicas que harían posible su funcionamiento, entre este conjunto de normas jurídicas se encuentra el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual aplicará en toda la República Mexicana y deroga a las normas adjetivas penales de todos los Estados del país.

Un tema que sin lugar a dudas resulta importante revisar es el relacionado a los delitos que se consideran graves, y que son aquellos que alcanzarán la prisión preventiva oficiosa.

En este contexto el artículo 19, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece literalmente lo siguiente:

Artículo 19....

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito

doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Para un mayor entendimiento de la importancia de esta reforma señalamos que el Código Nacional de Procedimientos Penales señala en el artículo 167 en que delitos procede la prisión preventiva oficiosa, numeral que en lo que interesa señala:

Artículo 167...

Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:

I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;

II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;

III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;

IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;

V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;

VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;

VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;

VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;

IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen

capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y Pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;

X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;

XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.

Hay que señalar que la ley adjetiva penal es única para todo el país pero los tipos penales que establecen las leyes sustantivas de las entidades federativas serán de aplicación en su territorio, y desafortunadamente el delito de extorsión no se contempla como grave, por lo que es fundamental tipificarlo de esta manera.

Entidades federativas como Chiapas, Ciudad de México, Estado de México, San Luis Potosí, Colima y Nuevo León ya contemplan como grave el delito de extorsión, sin embargo resultan inconstitucionales porque nuestra Carta Magna ya establece los tipos penales que se consideran graves, resultando necesario incluir dentro de esta lista de tipos penales graves al delito de extorsión cuando el mismo sea cometido por integrantes de la delincuencia organizada.

Conocemos los argumentos por los cuales se acota la prisión preventiva oficiosa, entre los cuales se destacan el abuso que se ejerció de la prisión preventiva bajo el anterior sistema penal, incluso se utilizó como herramienta para encarcelar a luchadores sociales, sin embargo considero que el delito de extorsión por su gravedad, por el sujeto activo que la comete, y por el enorme que pasan las víctimas de este delito, debe de considerarse grave para efecto de que se aplique la prisión preventiva oficiosa y de esta manera los delincuentes no salgan en libertad de manera pronta.

En México no queremos más extorsiones por parte de los delincuentes; las personas activas del delito deben de estar en prisión preventiva oficiosa porque son sujetos de alta peligrosidad.

Debemos de considerar que actualmente nuestro país atraviesa por una enorme crisis de inseguridad que se ha acentuado en determinados Estados de la República Mexicana, pero que desafortunadamente ha permeado en gran parte del territorio a tal grado que un 70% de la población manifiesta que se siente insegura, esto es, 7 de cada 10 mexicanos, no se siente segura en nuestro país, esto de acuerdo a los resultados de la encuesta de Nacional de Victimización y Percepción Sobre la Seguridad 2016, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Fundamento legal

El que suscribe, diputado federal Victoriano Wences Real, integrante del Grupo Parlamentario del PRD a la LXIII Legislatura, con fundamento en el artículo 71,

fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma al artículo 19 de la s, para quedar como sigue:

Artículo 19. (...)

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, extorsión , trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

(...)

(...)

(:...)

(...)

(...)

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de octubre de 2016.

Diputado Victoriano Wences Real (rúbrica)

Que reforma el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Ernestina Godoy Ramos, del Grupo Parlamentario de Morena

Ernestina Godoy Ramos, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás relativos y aplicables, presento iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 99 en sus párrafos undécimo y duodécimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

I. Planteamiento del problema

El Tribunal Electoral es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación; para el ejercicio de sus atribuciones, funciona en forma permanente con una Sala Superior, siete Salas Regionales y una Sala Regional Especializada.

La integración de Magistrados de la Sala Superior se encuentra prevista en el párrafo tercero del artículo 99 constitucional, en el que se señala que ésta se integra por siete Magistrados Electorales.

Por su parte, el párrafo undécimo del citado artículo 99 constitucional dispone que tanto los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

Como se advierte, el procedimiento anterior prevé que los Magistrados Electorales son electos por el Senado, sin embargo, las propuestas derivan de las propuestas que haga la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ello evidentemente deviene en una falta de legitimidad de los integrantes de las salas Superior y regionales, puesto que en ellos jamás existe una participación directa del pueblo en la elección de las personas que representan la máxima autoridad en materia electoral; no siendo óbice mencionar que en la designación de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tampoco existe un procedimiento democrático en su integración, pues las personas que integran nuestro más alto tribunal siempre son propuestas por el presidente de la República.

En suma, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya legitimidad se encuentra cuestionada por la forma en cómo son designados, pues únicamente forman parte de ella personas propuestas por el presidente de la República, son los que eligen a las personas que deben ser votadas por el Senado para conformar las salas Superior, regionales y especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Derivado de lo anterior, la presente iniciativa considera necesario modificar el procedimiento en la integración de las salas Superior y regionales a fin de que se garantice la independencia e imparcialidad en dicho Tribunal en favor de un estado constitucional de derecho, así como de pronta y efectiva impartición de justicia en materia electoral, considerando que los Magistrados son los encargados de adoptar la decisión definitiva en dicha materia.

II. Argumentos que la sustentan

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

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

En el caso de las salas Superior y regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, su integración se realiza conforme al procedimiento mencionado en el apartado inmediato anterior de la presente iniciativa (Planteamiento del problema). Como se advierte, la integración de dicho Tribunal se hace 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, lo que evidentemente implica que siempre será nombrado o designado Magistrado una persona propuesta por la Suprema Corte.

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

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

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

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

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

Artículo 123

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

Artículo 124

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

Artículo 125

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

Artículo 126

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

Artículo 127

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

Artículo 128

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

Artículo 129

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

Artículo 130

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

Artículo 131

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

Artículo 132

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

Artículo 133

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

Artículo 134

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

Artículo 135

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

Artículo 136

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

Substancialmente se advierte que, la designación de Presidente de la República y que la integración de la Corte Suprema de Justicia se hacía mediante elección por parte de las legislaturas de los Estados, a mayoría absoluta de votos y es por ello que apeguándose a la elección democrática se propone que los Magistrados de las Salas Superior y Regional Electoral utilicen el mismo mecanismo que refleja equidad y democracia.

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

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

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

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

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

Artículo 43. Al día siguiente de nombrados los diputados, cada junta de distrito electoral se volverá a reunir como el día anterior, y los electores, repitiendo lo conducente de lo preceptuado en el art. 32, nombrarán por escrutinio secreto,

mediante cédulas, una persona hará presidente de la República; la votación se verificará en los términos que previene el art. 35, y cada escrutador llevará y autorizará una lista de computación de votos, las que se confrontarán después entre sí para rectificar en el acto los errores que se noten.

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

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

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

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

Capítulo

VI

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

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

rectificándose los votos según allí se ordena. La antigüedad la determina el orden de elección.

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

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

Capítulo

VII

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

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

De lo anterior, resulta evidente que el procedimiento previsto en la Constitución de 1857 y en la Ley Orgánica Electoral previó un mecanismo de elección para la integración de la Suprema Corte de Justicia dicho modelo puede ser instaurado también en la designación de Magistrados para el Tribunal Electoral.

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

Artículo 96. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral , siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La Elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la Ley local respectiva.

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

En su texto original, la citada Constitución previó que la integración de la SCJN sería mediante elección.

Derivado de lo anterior, al considerar las Constituciones mexicanas de 1824, 1857 y 1917 (en su texto original), se concluye que el mecanismo para la elección del Presidente de la República así como integración de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se realizaba mediante elecciones, lo cual es un procedimiento más democrático para la conformación que debiera ser retomado en nuestro país en la integración de las salas Superior y regionales del Tribunal Electoral, pues éste es quien vela por un estado democrático, con lo cual se comprueba la viabilidad de la presente iniciativa que tiene por objeto, entre otros, dotar de legitimación, independencia e imparcialidad a dicho Tribunal mediante la transformación del procedimiento para su integración.

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

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

Por otra parte, no pasa desapercibido que incluso, los mismos integrantes del Poder Judicial de la Federación han manifestado el riesgo para la independencia e imparcialidad de los jueces que su designación se realice por políticos o por cúpulas de poder, como ocurre actualmente en el procedimiento previsto en el artículo 99 constitucional. Al respecto resulta oportuno mencionar lo siguiente:

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

De lo señalado se advierte, sin duda alguna, que la tradición jurídica mexicana desde la época independiente hasta la promulgación de la Constitución de 1917, consideró la necesidad de que los impartidores de justicia fuesen electos, lo cual justifica la necesidad de modificar el procedimiento en las integraciones de las salas Superiores y regionales del TEPJF.

En esa tesitura, se propone la presente iniciativa.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4638-IV, jueves 13 de octubre de 2016

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>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.</p> <p>Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.</p> <p>La Sala Superior se integrará 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.</p> <p>Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:</p> <p>I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;</p> <p>II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.</p> <p>Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.</p> <p>La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.</p> <p>III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;</p>	<p>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.</p> <p>Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.</p> <p>La Sala Superior se integrará 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.</p> <p>Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:</p> <p>I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;</p> <p>II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.</p> <p>Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.</p> <p>La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.</p> <p>III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;</p>

<p>IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;</p> <p>V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;</p> <p>VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;</p> <p>VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores;</p> <p>VIII. La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes;</p> <p>IX. Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan, y</p> <p>X. Las demás que señale la ley.</p> <p>Las salas del Tribunal Electoral harán uso de los medios de apremio necesarios para</p>	<p>IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;</p> <p>V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;</p> <p>VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;</p> <p>VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores;</p> <p>VIII. La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes;</p> <p>IX. Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan, y</p> <p>X. Las demás que señale la ley.</p> <p>Las salas del Tribunal Electoral harán uso de los medios de apremio necesarios para</p>
--	--

<p>hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.</p> <p>Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p>Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.</p> <p>La organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.</p> <p>La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.</p> <p>La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión</p>	<p>hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.</p> <p>Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p>Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.</p> <p>La organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.</p> <p>La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.</p> <p>La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión</p>
---	---

<p>en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.</p> <p>Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.</p> <p>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, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala,</p>	<p>en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.</p> <p>Las y los Magistrados de las salas Superior y regionales serán electos, conforme al procedimiento siguiente:</p> <p>a) El Presidente de la República, el Consejo de la Judicatura Federal, las instituciones de educación superior y las organizaciones de la sociedad civil, podrán proponer candidatas y candidatos para ocupar el cargo de integrante de las salas ante el Senado;</p> <p>b) El Senado preseleccionará a las y los candidatas para ocupar los cargos de Magistradas y Magistrados de las salas Superiores y regionales, quienes deberán cumplir con los requisitos previstos en esta Constitución; además, no podrán pertenecer a partido político alguno. El Senado deberá garantizar la equidad de género en la integración de las salas;</p> <p>c) La lista de las y los candidatos preseleccionados se remitirá al Instituto Nacional Electoral para que éste proceda a la organización, única y exclusiva, del proceso electoral;</p> <p>d) Durante la selección y elección de candidatas y candidatos, éstos no podrán realizar campaña electoral a favor de sus candidaturas, bajo sanción de inhabilitación. El Instituto Nacional Electoral será el único responsable de difundir los méritos de las y los candidatos;</p> <p>e) Las y los candidatos que obtengan mayoría simple de votos serán designados miembros de las salas Superior y regionales.</p> <p>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, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciaciones y ausencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas y cubiertas por dicha Sala, debiéndose cubrir conforme al procedimiento previsto en el presente</p>
---	---

<p>según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.</p> <p>Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.</p> <p>En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo Magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.</p> <p>El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.</p>	<p>artículo. Las licencias de los Magistrados de la Sala Superior, 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 con la aprobación del Senado; ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.</p> <p>Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.</p> <p>En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo Magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.</p> <p>El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.</p>
---	--

III. Fundamento legal

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

IV. Denominación del proyecto

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 99 en sus párrafos undécimo y duodécimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Ordenamientos a modificar

Se modificará el artículo 99 en sus párrafos undécimo y duodécimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. Texto normativo propuesto

Artículo Único. Se reforma el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará 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. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución

de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes;

IX. Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan, y

X. Las demás que señale la ley.

Las salas del Tribunal Electoral harán uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Las y los Magistrados de las salas Superior y regionales serán electos, conforme al procedimiento siguiente:

a) El Presidente de la República, el Consejo de la Judicatura Federal, las instituciones de educación superior y las organizaciones de la sociedad civil, podrán proponer candidatas y candidatos para ocupar el cargo de integrante de las salas ante el Senado;

b) El Senado preseleccionará a las y los candidatos para ocupar los cargos de Magistradas y Magistrados de las salas Superiores y regionales, quienes deberán cumplir con los requisitos previstos en esta Constitución; además, no podrán pertenecer a partido político alguno. El Senado deberá garantizar la equidad de género en la integración de las salas;

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

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

e) Las y los candidatos que obtengan mayoría simple de votos serán designados miembros de las salas Superior y regionales.

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, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciaciones y ausencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas y cubiertas por dicha

Sala, debiéndose cubrir conforme al procedimiento previsto en el presente artículo. Las licencias de los Magistrados de la Sala Superior, 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 con la aprobación del Senado; ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo Magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

VII. Artículos transitorios

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

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

Notas

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

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

2 Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/V1380121-SPAN_eBook.pdf

3 Inédito: jueces abogan por independencia de Suprema Corte <http://noticias.terra.com.mx/mexico/politica/inedito-jueces-abogan-por-independencia-de-suprema-corte,1b5a81fee720c410VgnVCM3000009af154d0RCRD.html> visto el 30 de noviembre de 2015.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, en la Ciudad de México, el 13 de octubre de 2016.

Diputada Ernestina Godoy Ramos (rúbrica)

Que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados María Elena Orantes López, Kathia Bolio Pinelo, Carlos Sarabia Camacho, Alberto Martínez Urincho y Édgar Spinoso Carrera, de los Grupos Parlamentarios de Movimiento Ciudadano, del PAN, del PRI, del PRD y del PVEM, respectivamente

Los suscritos, María Elena Orantes López, vicecoordinadora del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados; Kathia Bolio Pinelo, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; Carlos Sarabia Camacho, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Alberto Martínez Urincho, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; y Édgar Spinoso Carrera, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, 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, someten a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

En los municipios se genera la relación primaria entre ciudadanía y gobierno, la cual es cotidiana, estrecha y permanente, a partir de las necesidades sociales específicas y la obligatoriedad de las autoridades municipales para atenderlas de manera eficiente.

En consecuencia, la sociedad necesita gobiernos municipales fuertes en lo institucional y efectivos en su administración para hacer frente a las demandas y contingencias sociales que exigen las condiciones actuales. Estos gobiernos deben buscar aplicar mejores prácticas, nuevas formas de gestión, desarrollar capacidad de conciliación y negociación para la solución de los problemas, y garantizar la capacidad de respuesta ante los riesgos del entorno municipal.

En este nivel de exigencia, destacan las características del municipio mexicano de constitución republicana, representativa y popular. Por ello es la base de la división territorial de la organización política y administrativa de los estados y es explícitamente libre e implícitamente autónomo.

Sin embargo, en general, el municipio ha sido tratado como una instancia que en muchos de los temas ha sido manipulada o limitada desde el nivel estatal, donde bajo criterios ajenos al interés de los ayuntamientos, se le dosifican los recursos y se le dilatan las comprobaciones de los lineamientos cumplidos para el ejercicio presupuestal.

Lo anterior, aun cuando en diversas materias y competencias, al municipio se le atribuye la responsabilidad de otorgar la primera respuesta como es el caso de la materia de protección civil, en donde la responsabilidad de atender emergencias, es subsidiaria, lo que significa que es compartida con el estado y la federación. A pesar de ello, el bloqueo se ha reproducido en algunos escenarios, a partir de interpretaciones constitucionales, derivadas de una lectura errada de las atribuciones implícitas.

Ejemplo de esta situación se señala en el artículo 73, fracción XXIX-I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece la facultad del Congreso de la Unión “para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinaran sus acciones en materia de protección civil” (artículo 73, fracción XXIX-I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 26 de agosto de 2016 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>). Esta disposición ratifica la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno para temas de protección civil de manera general, sin desarrollar suficientemente las atribuciones constitucionales explícitas para la interacción entre cada ámbito de gobierno. Esta situación ha propiciado que las interpretaciones de las atribuciones constitucionales implícitas, terminen por obstaculizar indirectamente algunos aspectos de la coordinación.

La función sustantiva de la protección civil es principal y esencialmente proteger la vida de quienes pueden estar en riesgo de perderla o afectarse; en segunda instancia consiste en salvaguardar los bienes y el entorno, mediante acciones reactivas y preventivas. Por eso, el objetivo y la responsabilidad del municipio, radica en salvaguardar el derecho humano más importante que es la vida para lo cual debe utilizar recursos humanos y materiales, mismos que generalmente no tiene.

El Sistema Nacional de Protección Civil asume que el municipio brindará la primera respuesta a situaciones de emergencia y si por las características del siniestro, las capacidades de este fueran rebasadas, la responsabilidad se trasladara a los gobiernos estatales, y si este a su vez, también se viera superado, podrá recurrir a la federación.

El régimen jurídico municipal tiene su fundamento en diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente del artículo 115 que establece, en su fracción tercera, de forma enunciativa y no limitativa, el tipo de servicios que mínimamente debe prestar la administración pública municipal. En este particular, se puede advertir que el texto vigente experimentó la última reforma de este apartado en diciembre de 1999, situación que al día de hoy, diecisiete años después, proyecta algunas deficiencias de anacronismo a partir de tener una sociedad con prácticas y necesidades distintas. Por ello, resulta necesario adecuar la legislación a los requerimientos y retos actuales en materia de protección civil y gestión de riesgos.

Aun cuando los artículos 15 y 21 de la LGPC establecen que el objetivo general del Sistema Nacional de Protección Civil es el de proteger a la persona, a la sociedad y su entorno ante la eventualidad de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano o largo plazo, provocada por fenómenos naturales o antropogénicos; y que en una situación de emergencia, el auxilio a la población debe constituirse en una función prioritaria, lo cierto es que en el contenido del artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se refleja una congruencia con tales preceptos, dado que la materia de la protección civil no se considera expresamente como una de las funciones primordiales de las autoridades municipales, por lo que se considera apropiada la adición de un inciso i) a la fracción III del referido artículo 115, a efecto de que dichos órdenes de gobierno tengan la atribución específica de desarrollar políticas, programas, planes y acciones en materia Protección Civil.

En consecuencia, no se tiene el marco normativo plenamente adecuado a poder enfrentar el aumento de necesidades, derivadas del crecimiento urbano, en ocasiones desordenado; la explosión demográfica; la industrialización; la tecnificación; el cambio climático; el tipo de desarrollo económico y social, entre otras causas.

La prestación de servicios públicos adecuados, integrales y eficaces debe ser la respuesta idónea de la autoridad municipal y corresponder a la medida de las necesidades primarias, esenciales, básicas y comunes que requiere la colectividad a la que gobiernan y que esta vecindada e su municipio.

Estos argumentos dejan en claro que las políticas públicas en temas de protección civil y gestión de riesgos, implantadas por el Ejecutivo federal, sustentadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Protección Civil, han logrado cambiar las condiciones de la protección civil en nuestro país. Por ello es considerado un referente internacional en el tema; sin embargo, las nuevas consideraciones y escenarios contemplados en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 de la Organización de las Naciones Unidas, establecen que es necesario impulsar y fortalecer a nivel local las acciones de identificación, análisis, reducción de riesgos, atención a emergencias, resiliencia, preparación y recuperación.

Para ello, debe proveerse un verdadero marco jurídico, actualizado, que facilite el establecimiento de programas y acciones de gestión integral de riesgos de desastres, desde la instancia de gobierno más cercana al ciudadano que en el caso mexicano es el municipio.

Asimismo, se debe procurar contar con herramientas financieras propias para realizar todas las actividades que comprenden la protección civil y la gestión integral del riesgo, en sus fases de identificación de los riesgos o sus procesos de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción.

Ante este reto internacional y contextual, se debe fortalecer la fracción XXIX-I del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante precisiones explícitas en las atribuciones constitucionales del municipio.

Derivado de lo anterior, como diputada ciudadana considero necesario aclarar que con la presente reforma no se pretende cambiar la naturaleza jurídica de la protección civil y la gestión integral de riesgos, concediendo alguna facultad exclusiva en esta materia a los municipios. Tampoco se busca trasladar la potestad establecida en el artículo 73, fracción XXIX-I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Congreso de la Unión de expedir leyes generales en la materia.

Se pretende que los ayuntamientos sean conscientes de la obligación que tienen de atender el requerimiento de la población en materia de protección civil y gestión de riesgos para generar estructuras, planes, acciones y reglamentación en esta materia. Con ello, se busca un respaldo constitucional para permitir al municipio presupuestar anualmente los recursos necesarios, tanto para la prevención, el auxilio y la recuperación en caso de algún evento adverso.

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

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección civil y gestión integral de riesgos

Único. Se reforma el inciso h) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se adiciona un inciso i) a la fracción III del referido artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se recorre la subsecuente, 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. y II. ...

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

a) a g)...

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

i) Desarrollar políticas, programas, planes y acciones en materia de protección civil y gestión integral del riesgos, en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-I, de esta Constitución; y

j) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

...

...

...

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 13 de octubre de 2016.

Diputados: María Elena Orantes López (rúbrica), Kathia Bolio Pinelo (rúbrica), Carlos Sarabia Camacho (rúbrica), Alberto Martínez Urincho (rúbrica), Édgar Spinoso Carrera.

Que deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Cristina Ismene Gaytán Hernández y José de Jesús Zambrano Grijalva, del Grupo Parlamentario del PRD

Cristina Ismene Gaytán Hernández y José de Jesús Zambrano Grijalva, diputados federales a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, e integrantes del Grupo Parlamentario del PRD, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 73, fracción XIV, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6, numeral 1, fracción 1, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración del Congreso de la Unión, iniciativa con proyecto de decreto, por el que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo anterior y a efecto de reunir los elementos exigidos por el numeral 1 del artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la iniciativa se presenta en los siguientes términos:

I. Planteamiento del problema

El arraigo ha sido señalado, por diversas organizaciones defensoras de derechos humanos, nacionales e internacionales, como una medida violatoria de las garantías fundamentales y que, en la vía de los hechos, establece condiciones diversas para quienes se encuentran bajo investigación por delitos relacionados con la delincuencia organizada violando con ello el principio de igualdad ante la Ley. Es por lo anterior que consideramos indispensable la derogación de esta medida cautelar, para que las investigaciones que deban llevarse a cabo se realicen respetando a cabalidad, los derechos humanos.

II. Argumentos que la sustentan

En junio de 2008 fue publicado el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ cambiando el sistema de justicia penal, de inquisitivo a un sistema acusatorio y oral. Dentro de la exposición de motivos de la iniciativa que le dio origen, se indicó:

Es de advertir que la presente iniciativa parte de un tratamiento diferenciado entre los delitos graves y aquéllos considerados como de delincuencia organizada. En estos últimos, se propone conceder al Ministerio Público mayores herramientas de investigación que puedan ser implementadas con la premura que estos casos requieren. El gobierno de México es enfático en reiterar su compromiso de enfrentar al crimen organizado con todas las fortalezas del Estado...²

De esta cita se puede advertir que la delincuencia-organizada fue vista desde la óptica del derecho penal del enemigo, por lo que a quienes se acuse de ser partícipes, se convierten en automático en enemigos del Estado, olvidando el

principio de igualdad ante la ley, prejuzgando y reaccionado sin contemplar que el respeto a los derechos humanos debe ser garantizado para todas y todos.

Para estos se efectos, se tuvo a bien elevar a rango constitucional la figura del arraigo, para quedar bajo los siguientes términos:

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Configurando con lo anterior, un régimen de excepción aplicado a la delincuencia organizada, que quedó plasmado en nuestra Constitución debido al marco de guerra que imperó durante ese sexenio presidencial, en el que nuestro país fue destrozado, dejando miles de muertos y de víctimas justificándolas como “daño colateral”.

El 10 de junio de 2011 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se modificaron diversas disposiciones de nuestra Carta Magna en materia de derechos humanos, estableciendo desde entonces, que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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.

Artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Sin embargo, pese a este nuevo paradigma de protección de los derechos humanos, se ha mantenido la figura de arraigo, la cual va totalmente en contra de esta importante reforma, atentando contra el deber de proteger y garantizar los derechos humanos y contra las obligaciones que el Estado mexicano ha contraído de forma internacional,³ de hacer valer estos derechos.

La figura del arraigo es violatoria de derechos humanos, y su particularidad de estar contemplada en la Constitución no le quita este carácter, tanto así, que en la misma exposición de motivos de la Iniciativa que le dio origen se señaló "...con excepción del arraigo que implica una altísima afectación a la libertad personal..."³

A raíz de esta figura, numerosos organismos y organizaciones internacionales, han señalado que es violatoria de derechos humanos y le han indicado al Estado, la importancia de eliminarla; entre ellas se encuentra la Organización de Naciones Unidas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, AC, Amnistía Internacional, entre otras.⁴

México no puede ni debe mantener un doble discurso respecto de los derechos humanos, como sociedad hemos decidido regimos bajo ellos, por lo que resulta imperativo que la figura del arraigo desaparezca de nuestro marco jurídico; la fortaleza de las instituciones de procuración de justicia no debe recaer en la vulneración de derechos humanos sino en sus verdaderas capacidades de investigar y sancionar, de otra forma solo estaremos solapando el mal desempeño y contribuyendo con un clima de inseguridad y corrupción.

La presunción de inocencia es uno de los principios que rigen al debido proceso legal, su uso ha quedado plasmado en instrumentos jurídicos, como:

Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. ..

Artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

Artículo 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Adicionalmente, debemos señalar que la libertad de tránsito y la defensa adecuada son derechos que, por su propia naturaleza, resultan vulnerados con la figura del arraigo, que violenta el nuevo paradigma de los derechos humanos.

III. Fundamento legal

Esta iniciativa se presenta en ejercicio de las facultades que a la suscrita, en su calidad de Diputada Federal de la LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, le confieren los artículos 71 fracción II y 73 fracción XIV y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 numeral 1 fracción I, 77 numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

IV. Denominación del proyecto de decreto

Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Ordenamientos a modificar y adicionar

Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, plenamente convencidos de que los derechos humanos constituyen la base de una convivencia democrática, sometemos a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 16. ...

...

...

...

...

...

...

Se deroga.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión contará con el plazo improrrogable de ciento ochenta días para modificar la legislación penal y procedimental penal que corresponda.

Tercero. Las personas que, al momento de la entrada en vigor del presente decreto, se encuentren bajo arraigo, deberán ser puestas en libertad o presentadas ante la autoridad judicial, según corresponda, de manera inmediata.

Notas

1 Disponible en

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08.pdf

2 Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 9 de marzo de 2007, disponible en:

http://portal.setec.gob.mx/docs/rc_11.pdf

3 Iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 9 de marzo de 2007, Op. Cit.

http://portal.setec.gob.mx/docs/rc_11.pdf

4 Véase:

<http://amnistia.org.mx/nuevo/2014/05/05/amnistia-interna-cional-llama-al-gobierno-mexicano-a-implementar-a-la-brevidad-recomendaciones-del-relator-especial-sobre-tortura/>

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/161/172/PDF/G1316172.pdf?OpenElement>

http://www.cndh.org.mx/sites/doc/Comunicados/2005/Com_2015_086.pdf

<http://cmdpdh.org/2013/03/publicacion-cmdpdh-la-figura-de-l-arraigo-penal-en-mexico/>.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de octubre de 2016.

Diputados: Cristina Ismene Gaytán Hernández (rúbrica), José de Jesús Zambrano Grijalva (rúbrica).

Que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Renato Josafat Molina Arias, del Grupo Parlamentario de Morena

El suscrito, Renato Josafat Molina Arias, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional (Morena) en la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

A lo largo de nuestra historia, el Poder Legislativo estuvo totalmente supeditado a la voluntad del Ejecutivo, lo que se entiende si consideramos que nacimos a la vida independiente con una fuerte y arraigada tradición de entender como principio de autoridad a un mando único, ya desde la época prehispánica con la figura de los “tlatoanis”, en la época colonial los virreyes y a partir del México independiente y hasta el siglo XX caudillos y figuras presidenciales emblemáticas como Antonio López de Santa Anna, Benito Juárez, Porfirio Díaz, Venustiano Carranza y Lázaro Cárdenas, todo lo cual forjó nuestro sistema presidencial.

No obstante, elegimos una forma de gobierno republicana con división de poderes, estando entonces presente el Legislativo, aún en esos grandes enfrentamientos ideológicos del siglo XIX entre liberales y conservadores, cuando los primeros pugnaban por el federalismo y los segundos por el centralismo, ahí estaba el Legislativo, ahí continuaba presente la representación del pueblo y en los lapsos federalistas la representación de las entidades federativas.

A finales del siglo XX, ya en nuestra historia moderna, el papel del Poder Legislativo comenzó a cambiar vertiginosamente, pasando a representar ahora un verdadero contrapeso del Ejecutivo. El Congreso de la Unión es fiel reflejo de los cambios que han venido a fortalecer la vida democrática de México, y en este contexto han comenzado a tener importancia “los controles parlamentarios que la propia Constitución establece para que el Legislativo fiscalice la labor del Ejecutivo, los que han carecido de eficacia por diversas disfunciones en el sistema mexicano, tales como: mayorías aplastantes, disciplina de partido, escasez de oposición, etcétera. Las comparecencias de miembros del gabinete incorporadas a la práctica parlamentaria mexicana son el mejor ejemplo de que es posible introducir mecanismos de control sin que nuestro sistema presidencial pierda lo que podría considerarse su esencia.... Bajo este hilo argumentativo, interesa destacar dos instrumentos que en algunos países son instrumentos de control parlamentario, el primero de ellos equivale a lo que en nuestra práctica nacional

conocemos como el informe presidencial, que sin ser mecanismo de control puede convertirse en tal y coadyuvar al fortalecimiento de las labores parlamentarias, y los otros mecanismos son las preguntas y las interpelaciones”.¹

Hablando de manera particular del informe presidencial, éste se trata de una figura que la doctrina ha definido de la siguiente forma:

En opinión del jurista Rafael Martínez Morales, el informe del presidente de la República es el “escrito anual que debe presentar el titular del Ejecutivo ante el Congreso de la Unión cuando éste inicie el primer periodo ordinario de sesiones. Tal escrito debe manifestar el estado general que guarda la administración pública del país”.²

Para el jurista Elisur Arteaga Nava, el informe presidencial es “una exposición que en forma escrita debe formular el presidente de la república y presentar anualmente al Congreso de la Unión en la que manifieste el estado general que guarda la administración pública federal”.³

Históricamente, la figura del informe presidencial aparece desde la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, la cual estableció en sus artículos 67 y 68 que el 1 de enero se reuniría el Congreso General y que asistiría el presidente de la federación mexicana a pronunciar un discurso que sería contestado en términos generales por el presidente del Congreso. La presentación de este informe se tomó a imitación de la disposición contenida en la Constitución de Estados Unidos de América de 1787, la cual disponía en su artículo 11, sección 3 que “el presidente informará al Congreso sobre el estado de la Unión haciendo las recomendaciones necesarias”.

En los periodos centralistas, tanto en las Bases y Leyes Constitucionales de 1836 como en las Bases Orgánicas de 1843 no se reguló la mencionada figura. Al reestablecerse el federalismo en la Constitución de 1857, nuevamente se hizo referencia a la asistencia del presidente a la apertura de sesiones del Congreso.

Así, “el primer presidente mexicano en rendir un informe del estado que guardaba la administración pública fue Guadalupe Victoria, en el México independiente, al participar en el acto inaugural del Congreso el 1 de enero de 1825, además de pronunciar un discurso de carácter informativo, iniciando así la tradición de informar verbalmente al Congreso...”⁴

Ya a principios del siglo XX y con base en el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Venustiano Carranza fue el primer presidente en presentar el 1 de septiembre de manera formal el informe.

Fueron casi 9 décadas de que el 1 de septiembre de cada año era considerado el Día del Presidente, por todo el protocolo alrededor de la figura presidencial antes, durante y después de la entrega del Informe del estado de la administración pública que marcaba la apertura de sesiones del Congreso.

Este discurso llegaba a durar varias horas, de las cuales la mayor parte era la constante mención de gran cantidad de cifras, por lo cual también se le llamó la Danza de las cifras; además, al día siguiente los diarios reproducían íntegro el informe presidencial...5

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se “recogió la tradición histórica y política de México y establecería, en su artículo 69, que el Presidente de la República asistiría a la apertura del periodo de sesiones del Congreso de la Unión y presentaría un informe por escrito sobre el estado que guardaba la administración pública del país...”

En el texto original del artículo 69 de la Constitución de 1917 se estableció que el presidente de la República asistiría a la apertura de sesiones tanto ordinarias como extraordinarias del Congreso de la Unión, presentando en el caso de la apertura de las sesiones ordinarias un informe por escrito sobre el estado de la administración pública del país. Para 1923, el artículo 69 fue reformado, suprimiéndose lo relativo a la asistencia del presidente a la apertura de sesiones extraordinarias, en cuanto a la contestación al discurso presidencial, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934, encontramos ya la disposición de que sería el presidente del Congreso quien daría la mencionada contestación.

El 8 de abril de 1986 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma del artículo 69 constitucional, cuyo objetivo fue precisar que la asistencia del presidente al Congreso sería sólo en la apertura de sesiones del primer periodo ordinario.

La reforma de mayor trascendencia del artículo 69 de la Carta Magna se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2008. A partir de ella se eliminó la obligación del titular del Ejecutivo federal de asistir a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso de la Unión, quedando sólo la obligación de presentar un informe por escrito sobre el estado que guarda la administración pública del país, con motivo de esta reforma, el citado precepto fue adicionado con un párrafo en el cual se estableció que con motivo del análisis del informe presidencial las cámaras del Congreso podrán solicitar por escrito al presidente la ampliación de información, así como citar a los secretarios de Estado, procurador general de la República y a los titulares de las entidades paraestatales para que comparezcan y rindan informes bajo protesta de decir verdad.

Finalmente, el 10 de febrero de 2014 se publicó la última reforma que se ha realizado al artículo 69 constitucional; en este caso, al párrafo segundo.

En la actualidad, todas las fuerzas políticas coinciden en que el actual formato del informe presidencial está agotado. Para Morena, el informe presidencial debe ser la oportunidad para que el titular del Ejecutivo federal, de cara a la nación, comparezca para exponer el estado que guarda la administración pública del país,

pero para también escuchar los posicionamientos de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, convirtiéndose así en un ejercicio de rendición de cuentas y de verdadero diálogo entre el Ejecutivo y el Legislativo, fortaleciéndose el sistema de pesos y contrapesos.

Para Morena, la presentación del informe presidencial debe convertirse en una auténtica forma de control parlamentario, a partir del cual el Legislativo ejerza un escrutinio a la actividad del Ejecutivo y, al mismo tiempo, se privilegien el diálogo y la colaboración entre poderes, en el marco de una relación de respeto y entendimiento.

Proponemos que el informe del titular del Ejecutivo federal como medio de control parlamentario, se complemente con la comparecencia en los días subsecuentes, ante los plenos de ambas Cámaras del Congreso, de los titulares de las secretarías responsables de la conducción de la política interior, exterior, económica y social del país, quedando estas comparecencias como una obligación constitucional, esto independientemente de que se puedan citar a comparecer a otros secretarios de Estado, al titular de la Procuraduría General de la República así como a los titulares de las entidades paraestatales.

La iniciativa de reforma del artículo 69 se propone en los términos siguientes:

Texto Vigente	Propuesta
<p>ARTÍCULO 69.- En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.</p> <p>Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.</p> <p>En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarda.</p>	<p>ARTÍCULO 69.- En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República asistirá para presentar un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En el marco de dicha presentación dirigirá un mensaje a la Nación, y posteriormente escuchará los posicionamientos de los grupos parlamentarios. Cada una de las Cámaras podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.</p> <p>Posterior a la presentación del informe del titular del Ejecutivo Federal, las Cámaras del Congreso procederán a analizarlo para lo cual ante cada uno de sus respectivos plenos comparecerán los titulares de la Secretarías responsables de la conducción de la política interior, exterior, económica y social del país, sin perjuicio de poder citar a otros Secretarios de Estado, al titular de la Procuraduría General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.</p> <p>...</p>

Sobre el artículo 69 constitucional se han presentado en la LXIII Legislatura las siguientes iniciativas de reforma:

Fecha de Presentación	Promoventes	Estatus
3 septiembre 2015	Dip. Francisco Martínez Neri, PRD; y suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PRD	Desechada el viernes 15 de julio de 2016, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados.
3 septiembre 2015	Dip. Claudia Sofía Corichi García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano	Desechada el viernes 15 de julio de 2016, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados.
6 octubre 2015	Dip. Claudia Sofía Corichi García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano	Desechada el viernes 15 de julio de 2016, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados.
3 diciembre 2015	Dip. Rosa Alba Ramírez Nachis, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano	Pendiente
7 enero 2016	Dip. Federico Döring Casar, del Grupo Parlamentario del PAN.	Pendiente
24 agosto 2016	Dip. Claudia Sofía Corichi García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano	Pendiente
8 de septiembre de 2016	Diputados Omar Ortega Álvarez y Francisco Martínez Neri, del Grupo Parlamentario del PRD	Pendiente

No se puede seguir postergando la discusión de un tema tan importante como lo es la presentación del informe presidencial ante el Congreso de la Unión, que se insiste debe ser considerado un medio de control parlamentario.

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

Decreto que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el primer y segundo párrafos del artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 69. En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la República asistirá para presentar un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la

administración pública del país. En el marco de dicha presentación dirigirá un mensaje a la nación, y posteriormente escuchará los posicionamientos de los grupos parlamentarios. Cada una de las Cámaras podrá solicitar al presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Con posterioridad a la presentación del informe del titular del Ejecutivo federal, las Cámaras del Congreso procederán a analizarlo, para lo cual ante cada uno de sus respectivos plenos comparecerán los titulares de las secretarías responsables de la conducción de la política interior, exterior, económica y social del país, sin perjuicio de poder citar a otros secretarios de Estado, al titular de la Procuraduría General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

...

Notas

1 <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/c ont/4/art/art4.htm>

2 http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ3_Art_5.pdf

3 Ídem.

4 <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/colaboracion/mochilazo -en-el-tiempo/nacion/sociedad/2016/09/2/el-informe-de-la>

5 Ídem.

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

Diputado Renato Josafat Molina Arias (rúbrica)

Que deroga los párrafos octavo y noveno del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Concepción Valdés Ramírez, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del Problema

La figura del arraigo penal en nuestro país, ha generado un panorama de ideas encontradas. Por un lado, desde su elevación constitucional en su calidad de medida precautoria sustentada en la lucha contra el crimen organizado, y posteriormente, contemplada en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; y por otro, como una medida que contraviene la figura del debido proceso y diversas garantías procesales constitucionales y los propios derechos humanos.

Desde la óptica de los tratados e instrumentos internacionales, el arraigo viene a contravenir la esencia misma de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros. Asimismo, organismos internacionales han emitido atinentes recomendaciones para con el Estado mexicano respecto a la necesidad de eliminar dicha figura y contemplar otros y diversos mecanismos de carácter precautorio, siempre sustentados en el respeto de los derechos humanos.

Argumentos

En el año 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad del arraigo al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2003, la cual dio origen a diversas tesis jurisprudenciales¹ que dieron fin a tan controvertida medida cautelar.

De manera posterior, el arraigo fue elevado a rango constitucional mediante la reforma penal del 18 de junio del año 2008, lo anterior mediante la reforma al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente la inclusión del párrafo 8, el cual pasó a señalar:

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.²

De igual forma, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada fue reformada el 23 de enero de 2009 para incluir en su numeral 12 el texto siguiente:

“Artículo 12.- El Juez podrá dictar el arraigo, a solicitud del Ministerio Público de la Federación, en los casos previstos en el artículo 2o. de esta Ley y con las modalidades de lugar, tiempo, forma y medios de realización señalados en la solicitud, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, para la protección de personas, de bienes jurídicos o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia, sin que esta medida pueda exceder de cuarenta días y se realice con la vigilancia de la autoridad, la que ejercerá el Ministerio Público de la Federación y la Policía que se encuentre bajo su conducción y mando inmediato en la investigación. La duración del arraigo podrá prolongarse siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen, sin que la duración total de esta medida precautoria exceda de ochenta días.”³

De lo anterior podemos observar ciertos elementos básicos para el arraigo, como es el señalamiento del modo, lugar y tiempo de arraigo, siempre teniendo la finalidad de lograr el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos.

De igual forma, como se establece. El arraigo no es una medida idónea, puesto que a pesar de una medida excepcional, no deja de ser una medida que carece de proporcionalidad y es contraria al principio de presunción de inocencia, su dinámica se desarrolla en un ámbito de arbitrariedad e irracionalidad, que solo lleva a dejar al descubierto las carencias en materia de investigación del ente encargado de la procuración de justicia. Esto debido a que es utilizado como una detención con fines de investigación, lo que contraviene igualmente la teleología del sistema acusatorio penal.

Es de recordar que entre los principios del sistema de impartición de justicia penal encontramos el de oportunidad, de presunción de inocencia y de contradicción. El primero de ellos se basa en que los órganos encargados de investigar el delito deben también sostener la acusación, caso contrario a lo que resulta con el arraigo, puesto que durante los días en que se está bajo la sombra de ésta figura no hay una acusación real; El segundo, el de presunción de inocencia, es uno de los pilares fundamentales del nuevo sistema y el que es destrozado por la permanencia de la figura del arraigo, puesto que permite que se esté ante una medida cautelar desproporcionada que no versa sobre los hechos, sino solo se encuentra sustentada por suposiciones de la fiscalía que no pueden ser desvirtuadas por el afectado, es así, una fisura constitucional; en tercer término tenemos el principio de contradicción, principio que se basa en el adagio que reza “nadie puede ser condenado sin ser oído y vencido en juicio”, precisamente este principio es destrozado por el arraigo, porque se pierde la libertad, se pierde el recurso judicial efectivo y otros tantos derechos con el mero alegato de que se trata de delincuencia organizada. ¿Realmente pesa más una presunción no basada en la investigación que los pilares de nuestro sistema de justicia?

Hay que recordar que nuestro sistema de imposición de medidas cautelares en bien clara, y se apunta que las mismas “...serán impuestas mediante resolución judicial, por el tiempo indispensable para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento”.⁴

Entre las medidas cautelares encontramos un abanico tan variado que incluye embargo de bienes, garantías económicas y colocación de localizadores electrónicos, mismas que son suficientes para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, y sólo como una medida excepcional para delitos específicos se encuentra la prisión preventiva, es decir, la libertad y la presunción de inocencia son salvaguardadas en extremo.

Además de ser una figura que rompe con los cánones y el espíritu de nuestro sistema legal, tiene también un vicio de inconventionalidad, es decir, rompe con los patrones de las obligaciones internacionales que México ha contraído, mismas que han pasado a formar parte del parámetro de regularidad constitucional, especialmente lo establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus numerales 5.1 y 5.2 que norman lo relativo al derecho a la integridad personal y los artículos 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5 y 7.6, los que sistematizan el derecho a la libertad personal; asimismo, el arraigo corrompe el espíritu de los artículos 8.1 y 8.2 de este instrumento interamericano, los cuales hacen referencia a las garantías judiciales que afecta la figura del arraigo.

En el ámbito del Sistema Universal de Derechos Humanos, la multicitada figura se contrapone a lo que establece el artículo 7, 9 y 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativos a la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes; la libertad y seguridad personal; prohibición de detenciones arbitrarias; el derecho a ser juzgado en un plazo razonable por un juez y sabiendo de que se le acusa al procesado; así como los tratos apegados a la dignidad humana a que deben ser sometidos los individuos privados de su libertad.

Sobre esta figura que vulnera derechos fundamentales ya se han pronunciado diversos organismos internacionales relacionados con la materia, por una parte la Relatora especial sobre la independencia de los magistrados y jueces en razón de su visita a México, así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe sobre la Situación de los Derechos en México.

El primero de estos mecanismos del soft law relata:

60. El arraigo es una medida precautoria que tiene por objeto asegurar la disponibilidad de una persona, que se sospecha pudo haber cometido un delito, durante la fase de investigación. Fue elevado a rango constitucional en 2008, luego de haber sido considerado inconstitucional por la SCJN en 2006.

61. La decisión de elevar a rango constitucional la figura jurídica del arraigo habría estado vinculada a la necesidad gubernamental de contar con un instrumento acorde a la situación de excepcional violencia causada por el crimen organizado. Sin embargo, la justificación más frecuente de la existencia del arraigo es que sirve esencialmente en casos de flagrancia, cuando se presume que la persona podría estar vinculada con algún otro delito dentro del contexto del crimen organizado pero todavía no se cuenta con los elementos suficientes para probarlo.

62. En estos casos, por regla general, los agentes del ministerio público, en vez de pedir que las personas sean perseguidas por el delito en flagrancia, prefieren pedir que éstas sean

arraigadas —aunque no subsistan elementos suficientes para acusarlas de ningún otro delito más grave—. Esta situación depende también del hecho que los agentes del ministerio público suelen preferir que las personas queden a su disposición para interrogarlas y obtener mayor información, en lugar de que sean puestas a disposición de un juez.

63. Estos elementos no hacen más que confirmar el carácter arbitrario del arraigo y su incompatibilidad con el principio de presunción de inocencia y con el derecho a la libertad personal. Los casos de arraigo fueron considerados como de detenciones arbitrarias por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos luego de su visita a México. Además, esta figura es intrínsecamente contraria al modelo oral acusatorio que México ha aprobado para su sistema procesal penal.

64. La figura del arraigo permite la detención para investigar, cuando lo apropiado y correcto es investigar rápida y eficazmente para proceder a detener. El arraigo es el resultado del mal funcionamiento del sistema de investigación y procuración de justicia, pues coloca los incentivos en dirección contraria al fortalecimiento de la capacidad investigativa de la autoridad, además de que puede propiciar otras violaciones a los derechos humanos. Por ello la Relatora Especial considera que la figura jurídica del arraigo debería desaparecer del sistema de justicia penal en México.⁵

Por su parte, el Informe Interamericano se refiere sobre el arraigo:

313. De conformidad con la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública de 2008, con la reforma de justicia penal, la figura del arraigo se elevó a nivel constitucional. De conformidad con la Constitución mexicana, la autoridad judicial puede decretar el arraigo de un persona en casos de delitos de delincuencia organizada, por un periodo de 40 días prolongable hasta 80, “siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia”. El Estado en sus observaciones al proyecto del presente informe sostuvo que el artículo 20 de Constitución mexicana prohíbe toda incomunicación, intimidación o tortura y establece la obligación de informar al indiciado los hechos que se le atribuyen y los derechos que le asisten, garantizando su acceso a una defensa adecuada, entre otras garantías. Asimismo, indicó que la Constitución prevé la figura del “juez de control”, como la autoridad judicial federal independiente y especializada encargada de resolver de forma inmediata las solicitudes de arraigo. Entre las funciones de los jueces de control se encuentra la de asegurarse que no se vulneren los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos en el procedimiento, así como verificar la legalidad de las actuaciones de todos los que intervengan en éste.

314. La CIDH ha manifestado anteriormente su preocupación sobre la existencia de la figura de arraigo, y ha exhortado al Estado a eliminarla de su normativa interna. Durante los últimos años, la Comisión ha recibido numerosas denuncias sobre la utilización del arraigo para detener a personas sospechosas en casas particulares, hoteles e instalaciones militares, sin el respeto de las garantías judiciales, y propiciando que las personas privadas de libertad se enfrenten al riesgo de ser sometidos a malos tratos, e incluso tortura. Asimismo, esta Comisión advierte que diversos órganos de Naciones Unidas, y organizaciones de la sociedad civil, tanto a nivel nacional como internacional, han señalado

que el arraigo fomenta el uso de la detención como medio de investigación vulnerando derechos como la libertad personal y las garantías personales, además de que propicia un clima en el que las personas privadas de libertad corren el riesgo de ser sometidos a malos tratos y tortura. En consecuencia, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Tortura, el Comité contra la Tortura, el Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias, y la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados han solicitado al Estado mexicano su eliminación...

En este sentido, la Comisión valora la reducción de la aplicación de esta figura y la jurisprudencia que limita la misma, sin embargo, expresa su preocupación por la existencia del arraigo a nivel constitucional, cuya vigencia es en sí misma contraria a la Convención Americana, debido a que presenta severas consecuencias en el disfrute de los derechos de las personas sujetas a esta forma de detención. Sin perjuicio de los avances en el sentido de reducir la aplicación del arraigo, la CIDH reitera su llamado al Estado mexicano a eliminar el arraigo por completo de su ordenamiento jurídico.⁶

Por todo lo anterior, es que se considera inviable la continuación de una figura como el arraigo en el orden constitucional mexicano, puesto que su mera existencia es contraria a la dignidad humana y los compromisos asumidos por el país en materia de derechos humanos, por lo que el derogar esta perversa institución es abonar al desarrollo democrático del País. La reforma penal de 2008 y la normativa procesal tiene como fecha límite para entrar en vigor el 18 de junio de 2016, es ahora el momento oportuno para impugnar la figura violatoria de derechos humanos que es el arraigo, y lograr desterrar de nuestra carta magna una restricción constitucional que se advierte enemiga de los derechos fundamentales y del espíritu de las reformas en materia penal y procesal penal, para así poder tener un punto de partida para mejorar la impartición de derechos y justicia en nuestro país.

Fundamento Legal

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo estipulado en los Artículos 71, Fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6º, Numeral 1, Fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la suscrita, Diputada María Concepción Valdés Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presenta iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se derogan los párrafos 8o. y 9o. del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se derogan los párrafos 8o. y 9o. del Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Título Primero

Capítulo

De los Derechos Humanos y sus Garantías

I

...

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

Párrafo 8o. Se deroga.

Párrafo 9o. Se deroga.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas

que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Transitorio

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

Notas

1 Estas tesis, señalan al rubro:

Arraigo penal. El artículo 122 Bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua que lo establece, viola la garantía de libertad personal que consagran los artículos 16, 18, 19, 20 y 21 de la Constitución federal.

Arraigo penal. El artículo 122 Bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua que lo establece, viola la libertad de tránsito consagrada en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008

3 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, del Código Penal Federal, de la Ley de la Policía Federal Preventiva, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfcdo/LFCDO_ref06_23ene09.pdf

4 Artículo 153, Código Nacional de Procedimientos Penales.

5 Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, 18 de abril de 2011, Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, misión a México, A/HRC/17/30/Add.3

6 Informa de País México, Situación de derechos humanos en México, Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de octubre de 2016.

Diputada María Concepción Valdés Ramírez (rúbrica)

Que reforma el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Sergio López Sánchez, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

México, sigue profundizando las reformas estructurales iniciadas desde los años ochenta. Las once reformas estructurales propuestas por el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, ya han sido aprobadas por el Congreso, hoy, su gabinete y la administración pública, tratan de instrumentarlas para que den resultados, en un entorno de incertidumbre política, económica y social crecientes.

Un ejemplo de esto es la reforma energética, que inicia su camino hacia una larga y sinuosa curva de aprendizaje institucional, en un contexto de enormes presiones, con un mercado petrolero sobre-ofertado, con precios y producción a la baja y en donde, a pesar de esta situación, se sigue esperando mucho y pronto de ella. Especialmente se siguen esperando crecientes niveles de inversión.

La reforma financiera reporta débiles resultados en el ámbito de la competencia, la cual debe verse reflejada en una baja en los niveles de las tasas de interés, mismos que a la fecha siguen sin bajar lo suficiente y con una oferta crediticia, que no crece lo que se esperaba, y mucho menos en función de las necesidades del país.

Las reformas destinadas a regular los niveles de competencia, presentan serios problemas para vigilar el comportamiento de los agentes económicos dominantes y posibilitar con ello, mercados eficientes.

A la fecha, sólo una de las reformas estructurales están en pleno funcionamiento. La reforma hacendaria, ya reporta buenos resultados en términos de captación tributaria, pero, con problemas serios en términos de transparencia y evolución del comportamiento del déficit.

Ahora se propone en el paquete económico de 2017, eliminar el déficit y alcanzar un superávit primario a pesar de que para 2016 se estima que el déficit llegue a 2.9% del PIB.

Por otro lado, los niveles de endeudamiento son realmente preocupantes, si observamos el comportamiento del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público, para 2017 llegará a 50% del PIB.

Este comportamiento es realmente alarmante, porque los niveles de endeudamiento crecen y la justificación original que posibilitó la flexibilización del déficit, no se ha cumplido. Recordemos que la idea eje de la reforma hacendaria, fue ampliar el déficit con el objetivo de instrumentar una política de gasto contra-cíclica para incentivar la inversión y el crecimiento de la economía.

Pero la inversión y la economía siguen sin crecer lo que el país necesita. Las cifras son contundentes, en 2016 apenas llegará a 2.1% y el promedio del crecimiento de la economía de los últimos treinta es de sólo 2.4%.

Banco de México y la Secretaría de Hacienda sólo atinan a bajar la estimación del crecimiento de la economía. Para 2017, en los Criterios Generales de Política Económica se proyecta un crecimiento del PIB que va de 2 a 3%.

Como se puede ver, la economía mexicana seguirá en una dinámica de crecimiento muy baja e inercial.

Por todo lo anterior, se puede ver que el gobierno federal ha decidido seguir incrementando la deuda, como fuente adicional de recursos, pero, sin lograr un mayor crecimiento de la economía y mucho menos una mejora en los niveles de bienestar.

El crecimiento de la deuda no corresponde a los resultados comprometidos en términos de crecimiento de la economía, por ello, en adelante, no estaría de ninguna manera justificado, que el gobierno siga ampliando su nivel de deuda.

Por todo lo anterior, es de gran importancia estratégica, alinear la política fiscal, con la política monetaria para impulsar de manera consistente y con ejes de crecimiento endógeno, el crecimiento de la economía mexicana.

Para ello, es necesario articular las reformas estructurales, con una Reforma Constitucional Monetaria, a fin de habilitar al Estado y al Banco de México, de más instrumentos para promover el crecimiento.

No hacerlo, implica seguir o continuar en procesos de desaceleración, recesión y con un costoso modelo de estancamiento estabilizador.

Para resolver este problema, es necesario promover esta Reforma Constitucional Monetaria, con el fin de habilitar al Banco de México con instrumentos adicionales para apoyar el crecimiento de la economía, como bien se hace ya, desde hace mucho en otros países de Europa y en los Estados Unidos.

Para ello, hay que retomar las funciones básicas del Estado, en el ámbito económico, las cuales en nuestro país, están mandatadas específicamente en los artículos 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como legislador, estoy obligado a buscar alternativas que posibiliten complementar el actual esquema de reformas estructurales y posibilitar con ello, una mejor y eficiente intervención y regulación económica, de tal manera que caminemos hacia una relación óptima entre el Estado, sus instituciones y los agentes económicos que participan en el mercado.

El Estado en cualquier economía del mundo debe garantizar estabilidad y crecimiento económico, mediante el uso adecuado de instrumentos constitucionales, fiscales, monetarios y financieros.

La existencia de un Estado fuerte, es esencial para el crecimiento económico. Por ello, para alcanzar estabilidad y desarrollo económico, es necesario que la participación del Estado se asuma de manera integral.

Por lo anterior, propongo una nueva y eficiente participación del Estado y sus instituciones en la regulación y promoción del crecimiento, con el fin de generar una economía robusta, con un mercado interno, competitivo y capaz de insertarse en la economía global.

La estrategia económica puesta en práctica desde 1983, persigue un objetivo fundamental: estabilización macroeconómica vía reformas estructurales, pero ha olvidado el objetivo central, crecer a un mayor ritmo, apoyado sobre todo en ejes de crecimiento endógenos, y uno de ellos es el monetario, que se propone en esta iniciativa.

El gobierno, a la fecha, sigue trabajando en la estabilización, con acciones profundas como son las reformas estructurales, pero el éxito de estos esfuerzos siguen sin alcanzar las expectativas esperadas, los resultados no llegan, ha caído el nivel de actividad económica y se ha debilitado el mercado interno, reduciendo el crecimiento potencial del Producto Interno Bruto. Toda esta situación afecta los niveles de bienestar imponiendo un costo social creciente a la población.

Por ello, los cambios y recomendaciones derivadas de las reformas estructurales, han trascendido el ámbito económico y han afectado sensiblemente el ámbito político y social.

El cambio estructural, ha dado como resultado la pérdida de impulso al crecimiento y caída de la inversión, el empleo y el ingreso. En suma el Estado en nuestro país se ha alejado de la promoción del crecimiento, el bienestar, en suma el desarrollo.

Es urgente retomar los compromisos que el Estado debe tener con el crecimiento y el bienestar social. En la actualidad, se debe transitar hacia un Estado robusto y con un perfil de abierta participación en la economía, con instrumentos ágiles y eficientes, como lo es el monetario.

En este sentido, el Estado mexicano, con el apoyo de su banco central, está obligado a crear expectativas económicas de estabilidad y riesgo bajo, debe contribuir, como se hace en otros países, a la promoción del crecimiento económico, mejorando la operación de la economía.

El Estado debe posibilitar que las instituciones y las políticas que de ellas emanan, promuevan a la economía integralmente, de tal manera que los agentes económicos incrementen la inversión, el empleo, el ingreso, el consumo y el ahorro, en un contexto de apertura económica y competitividad productiva. Debe propiciar desarrollo económico en

un ambiente de estrecha vigilancia de la evolución de los agregados fiscales, monetarios, inflación, nivel de las reservas y el tipo de cambio.

El Estado debe perseguir, alcanzar y sostener crecimiento económico real, al menos del doble de lo que a la fecha se ha logrado (4 o 5%), anual y debe verlo como una consecuencia de la evolución estable del mercado interno y de los fundamentales macroeconómicos.

Sí, el perfil de los indicadores reflejan estabilidad real, la consecuencia inmediata es la presencia de crecimiento económico, convirtiendo este proceso en un círculo virtuoso.

En la actualidad lo que tenemos es una “estabilidad” cuestionada, en algunos indicadores macroeconómicos, pero con un nivel de crecimiento económico muy débil o bajo. Tenemos crecientes presiones de endeudamiento, fiscales y cambiarias.

No debemos olvidar que el pobre crecimiento económico refleja incertidumbre e inestabilidad a nivel microeconómico, generando costos crecientes a la economía y provocando una pérdida creciente de competitividad y productividad.

Por todo lo anterior, es prioritario que el Estado mexicano, siga con un banco central autónomo que contemple, dentro de sus objetivos, el más importante, que es la promoción del crecimiento económico.

Así, el Banco de México, tendría, en adelante como objetivo, apoyar el crecimiento de la economía, el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

No instrumentar esta reforma, implicaría abdicar de las obligaciones que el Estado debe tener en la economía y dejar de lado el importante instrumento monetario, olvidando que en política económica es importante alinear la política fiscal y la monetaria hacia un mismo objetivo: crecimiento con estabilidad.

Posibilitemos un abierto apoyo del Banco de México al crecimiento de la economía nacional. Con esto daremos un rotundo no a prolongar la trayectoria de bajo nivel de crecimiento que estamos viviendo.

Por todo lo anterior, como diputado, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, comprometido con el estudio e implementación de cambios legislativos dirigidos a dar un impulso consistente a la economía y al bienestar social de los mexicanos, propongo la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. Se reforma el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 28. ...

...

...

...

...

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Sus objetivos prioritarios serán procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y el crecimiento de la economía, fortaleciendo con ellos la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

...

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la H. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 18 días del mes de octubre de 2016.

Diputado Sergio López Sánchez (rúbrica)

Que reforma los artículos 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a cargo del diputado José Alfredo Ferreiro Velazco, del Grupo Parlamentario del PES

El suscrito, diputado José Alfredo Ferreiro Velazco, integrante del Grupo parlamentario del Partido Encuentro Social, de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; somete a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece un régimen de responsabilidades, basado en principios rectores de la función pública, a fin de que los servidores públicos, se conduzcan con apego a la legalidad y a los principios de honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el servicio público.

El régimen de responsabilidades aludido, se basa en un principio general del derecho, que establece que todo aquél que cause un daño a otro debe resarcirlo.¹

Así, en el Estado, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, surge como consecuencia del actuar irregular o ilícito.

La responsabilidad de los servidores públicos, ha sido siempre motivo de preocupación en las organizaciones políticas de todos los tiempos y hoy en nuestro país, en donde transitamos en un contexto de reformas en contra de la corrupción, no puede ser la excepción.

En México, el juicio político es una garantía a favor de gobernados, que constitucionalmente obliga a los servidores públicos a que se conduzcan con apego a la legalidad y a los principios de honradez en el servicio público.

Por tanto, entenderemos por Juicio Político, al término utilizado para designar al procedimiento a través del cual, se finca responsabilidad política a un servidor público en funciones, o aun cuando haya dejado de serlo²

En la práctica, el Juicio Político implica el ejercicio material de una función jurisdiccional, llevada a cabo por el poder legislativo, respetando las formalidades esenciales de un procedimiento.³

En la materia el juicio político, son los actos u omisiones llevados a cabo por funcionarios públicos, que causan perjuicio de los intereses públicos fundamentales o del buen despacho de estos.

En nuestro país la consecuencia del proceso del Juicio Político, es la separación, en su caso, del servidor público del cargo, sin embargo no se habla de sanciones de tipo penal o patrimonial por el acto indebido.

Respecto de las causales de juicio político, nuestra Ley Fundamental, es precisa en separar las causas de responsabilidad política que se pueden exigir a los altos servidores públicos federales, de aquellas concernientes a los servidores de las Entidades.

Por ejemplo la Constitución Política, en los artículos 108, 109 y 110, distingue dos categorías de actos:

1. Los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
2. Las violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por su parte la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, establece que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá formular por escrito denuncia contra un servidor público ante la Cámara de diputados por las conductas antes señaladas.

De acuerdo al procedimiento legal, la referida denuncia, deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de establecer la probable responsabilidad del denunciado.

Además se establece que, en caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas, por encontrarse estas en posesión de una autoridad, la subcomisión de examen previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

En cuanto a los términos de procedencia, la Constitución establece que: el juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Según el procedimiento señalado, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, las sanciones correspondientes en su caso, se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

Esto quiere decir, que al concluir las funciones y al transcurrir el término de un año, ya no se está en posibilidad de ejercitar el procedimiento de Juicio Político en contra del servidor público que haya cometido alguna falta.

Esta condición de procedencia a la que se ha aludido, resulta difícil de cumplirse en el caso de la existencia de alguna causal de procedencia; lo anterior es así ya que por otra parte, el artículo 6 de la Ley Federal de Fiscalización y rendición de cuentas establece que:

“La fiscalización de la Cuenta Pública que realiza la Auditoría Superior de la Federación se lleva a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal, una vez que el programa anual de auditoría esté aprobado y publicado en su página de internet;...”

Para ilustrar mejor lo preceptuado, es necesario entonces analizar el programa de actividades, de la Auditoría Superior de la Federación. Donde establece que su misión es:

Fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.⁴

Para entender mejor lo mencionado hasta el momento, se ejemplifica de la siguiente manera:

Un funcionario público deja o termina sus funciones, cargo o comisión en diciembre de 2015.

El ejercicio de 2015, según el precepto antes aludido se revisaría en 2016, una vez que se haya aprobado el programa de actividades, de la Auditoría Superior de la Federación.

Lo cual, para este año, dicho programa, se aprobó y publicó en el mes de febrero 2016. Ahora bien, dentro del apartado del subproceso de ejecución del mencionado programa, establece que:

La conclusión y presentación de resultados finales tiene como fecha estimada el 27 de enero de 2017, al igual que la notificación de la conclusión de los trabajos de auditoría.

Es decir, en el ejemplo que se menciona el funcionario público dejó o terminó sus funciones, cargo o comisión en diciembre de 2015, el programa de auditoría se aprobó en febrero 2016, el apartado del subproceso de ejecución del mencionado programa, estableció que la conclusión y presentación de resultados finales tiene como fecha estimada el 27 de enero de 2017, al igual que la notificación de la conclusión de los trabajos de auditoría; en el caso que nos ocupa, para la mencionada fecha del 27 de enero 2017, en caso de existir causal, ya habría prescrito el procedimiento de juicio político para esta fecha.

Ya que el término según la Constitución sería para este caso, diciembre de 2016.

Por lo que en todo caso ningún ciudadano, estaría en condiciones de contar con las pruebas documentales a las que alude la Ley de Responsabilidades, a efecto de presentar la denuncia, basada en la conclusión de los trabajos de auditoría.

Aunado al problema anterior, en muchas de las ocasiones, entre la conclusión de un periodo del ejercicio constitucional de una Legislatura y otra, no se tiene la posibilidad de conocer los procedimientos que se encuentran pendientes por el cúmulo de trabajo.

Es por lo anterior que mediante la presente iniciativa, se busca ampliar el periodo durante el cual se pueda iniciar un procedimiento de Juicio Político en contra de un funcionario que haya cometido algún acto de corrupción durante su cargo público.

Pues por los antecedente se encuentra que un año es insuficiente y se propone que se amplíe a dos años, con la hipótesis de que con este tiempo se tendrá la oportunidad de que se puedan cumplir todos los requisitos para poder llevar a cabo un juicio político, sin que se queden atados o limitados por el hecho de que ya acabó el término para tal efecto.

De ahí, que la presente Iniciativa plantea el reformar el artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , con la finalidad de que el procedimiento de juicio político se inicie durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo, condición ya prevista en la legislación vigente.

Modificando la parte relativa a la condición referida al periodo posterior al ejercicio de sus funciones, para que sea por dos años y no de un año como actualmente se prevé en el texto vigente.

Aunado a que las sanciones que corresponde aplicar igualmente se preceptúen en un periodo no mayor de dos años a partir de iniciado el procedimiento y no de un año como se encuentra vigente en nuestra constitución.

Lo anterior debe ser así, ya que con dicha ampliación del mencionado periodo, se tendrá una mayor eficacia, en el fincamiento de responsabilidades, así como oportunidad para iniciar dicho procedimiento en contra de los servidores públicos que actúen en el ejercicio de sus funciones en hechos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Bajo dicha circunstancia, se plantea también reformar el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que guarda correlación con el Artículo 114 del máximo ordenamiento Nacional, objeto de la presente iniciativa, para que se tenga un plazo de hasta dos años para iniciar el Juicio Político después de haber concluido el empleo, cargo o comisión del Servidor Público y no de un año como actualmente lo prevé el texto vigente de la mencionada Ley Federal.

De lograrse la pretendida reforma, se contará con plazo más amplio para recopilar los elementos y la información necesaria para el momento en que se presente en su caso la

denuncia respectiva, así como se tendrá una mayor seguridad de fincar la responsabilidad a los servidores públicos.

Ahora bien, a efecto de hacer más explícita la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a continuación se muestra un cuadro comparativo entre el texto vigente y las reformas con Proyecto de Decreto planteadas.

<p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p> <p>TEXTO VIGENTE</p>	<p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p> <p>INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO</p>
<p>Artículo 114. El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.</p> <p>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. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.</p> <p>La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.</p>	<p>Artículo 114. El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro <u>de dos años</u> después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.</p> <p>...</p> <p>...</p>

<p style="text-align: center;">LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS</p> <p style="text-align: center;">TEXTO VIGENTE</p>	<p style="text-align: center;">LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS</p> <p style="text-align: center;">INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO</p>
<p>ARTÍCULO 9o.- Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7 de esta propia Ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5 de esta misma Ley, por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales. En el caso de ciudadanos, pueblos y comunidades indígenas del país, serán asistidos por traductores para elaborar la denuncia, si así lo solicitan. Dicha denuncia podrá presentarse por escrito en la lengua indígena.</p> <p>La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de</p>	<p>ARTÍCULO 9o.- ...</p> <p>...</p>

una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes. Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto. El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones. Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.	... El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de dos años después de la conclusión de sus funciones. Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de dos años , a partir de iniciado el procedimiento.
---	--

Si bien, resulta cierto, que la complejidad de la modernidad exige de la legislación hoy en día mayor especificidad, y mejores respuestas a los retos que como sociedad debemos enfrentar, pues entonces nosotros como representantes debemos trabajar por darle a la ciudadanía mayores argumentos en contra de la corrupción, por mencionar solo un ejemplo.

En tal virtud, también lo es, que la Ley debe atender a las demandas sociales, pero no solamente eso, sino que se debe atender a los reclamos jurídicos necesarios para lograr un eficiente práctica y desempeño en el desarrollo de las funciones que como tal competen a todos y cada uno de los servidores públicos que comprenden e integran la administración pública en el país.

Por lo antes expuesto, y con fundamento en los Artículos 71 Fracción II, 73 fracción XXIV y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Así como los artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; el suscrito diputado presenta la iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Único.- Se Reforman los Artículos 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos , para quedar como sigue:

Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 114. El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de dos años después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

...

...

...

Artículo Transitorio

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

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Artículo 9. ...

...

...

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de dos años después de la conclusión de sus funciones.

Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de dos años , a partir de iniciado el procedimiento.

Artículo Transitorio

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

Notas

1 El sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos y la Supletoriedad Procesal, disponible en;

<https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/EL%20SISTEMA%20DE%20RESPONSABILIDAD%20DE%20LOS%20SERVIDORES%20PUBLICOS.pdf>

2 Doctora Cecilia Liconá Vite, Juicio político, Cámara de Diputados.

3 Ídem.

4 ASF, Programa de Actividades 2016, disponible en; http://www.asf.gob.mx/uploads/85_Obligaciones_de_la_Ley_Federal_de_Transparencia_y_Acceso_a_la_Informacion_Pub

lica_Gubernamental/
Programa_de_Actividades_2016.pdf, P. 3

Palacio legislativo de San Lázaro, a 18 de octubre de 2016.

Diputado José Alfredo Ferreiro Velazco (rúbrica)

Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Yarith Tannos Cruz, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, diputada Yarith Tannos Cruz, de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, deposita a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-P, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A efecto de reunir los elementos exigidos por el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados de este honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa se presenta en los siguientes términos

I. Exposición de Motivos

Los jóvenes constituyen un sector fundamental de la población mexicana. De acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población (Conapo), se estima que actualmente la media de mexicanos de entre 15 y 29 años es de más de 31 millones 700 mil personas, lo que representa aproximadamente 26 por ciento de la población. Se estima que en 2021 se contará con el máximo histórico de población de entre 15 y 29 años de poco más de 32 millones de personas.

En este contexto, tenemos que reconocer que, pese a que los jóvenes en México representan más de una cuarta parte de la población total, enfrentan serios retos para lograr su pleno desarrollo. De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en 2014, 47.1 por ciento de los mexicanos de entre 12 y 29 años se encuentran en situación de pobreza y 29.2 por ciento se encuentra vulnerable por carencias sociales. De acuerdo con la Encuesta Intercensal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), 37.3 por ciento de los adolescentes de 15 a 19 años no asiste a la escuela y 9.9 por ciento tienen un nivel de escolaridad inferior a la secundaria mientras que entre los jóvenes de 20 a 24 años sólo 27.5 por ciento cuenta con estudios de nivel superior.

Asimismo, debemos señalar que, de acuerdo al Inegi, la tasa de desocupación en los jóvenes mexicanos durante el primer trimestre de 2016 fue de 7.2 por ciento, 3.2 por ciento más alta que la tasa estimada para la población de 15 años en adelante, siendo los más afectados los jóvenes que se encuentran entre 20 y 24 años de edad, con una tasa de desocupación de 8.4 por ciento. De los jóvenes que cuentan con un empleo, los datos arrojan que 61.1 por ciento de ellos se encuentra laborando en condiciones de informalidad, lo cual vulnera a este sector poblacional debido a que en promedio este tipo de trabajos son mal remunerados y muchas veces no cuentan con ninguna prestación o garantía, por ejemplo, si bien es cierto que 57.4 por ciento de la población ocupada se encuentra en

situación de informalidad, entre los jóvenes de 15 a 24 años dicha cifra aumenta a 68.2 por ciento. Es quizá debido a estas adversidades que un importante número de jóvenes mexicanos se ve obligado a dejar el país en búsqueda de oportunidades. Al momento de dejar el país, de cada 100 migrantes, 48 se encontraban entre los 15 y 29 años de edad¹.

Conscientes de esta situación, el Estado mexicano ha impulsado nuevos mecanismos legislativos y políticas públicas focalizadas al sector poblacional joven, reafirmando su compromiso de que los derechos se vean reflejados en la vida diaria.

Sin embargo, para lograr que los jóvenes realmente puedan incorporarse de manera exitosa a la sociedad y logren ser artífices y beneficiarios del desarrollo es indispensable redoblar esfuerzos.

Considerando las necesidades de los jóvenes, es fundamental que los tres órdenes de gobierno cuenten con un marco normativo uniforme, general y coherente que permita el desarrollo de políticas públicas coordinadas y encaminadas a la resolución de las problemáticas específicas.

Actualmente no existe coordinación entre las diferentes leyes estatales, lo que ocasiona desarticulación en la implementación de las políticas públicas para los jóvenes. De ahí la necesidad de legislar a fin de facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, los estados, la Ciudad de México y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de juventud.

Lo anterior no se trata sólo de lograr una mayor armonización legislativa, sino también de lograr mejores resultados a través de una verdadera política transversal de juventud, desde el municipio hasta la federación, que garantice a los jóvenes el acceso efectivo a sus derechos.

Por lo anterior, lo que se propone se esquematiza de la siguiente forma:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Texto Vigente	Reforma Propuesta
<p>Artículo 73... I. a XXIX-O. ... XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.</p> <p>XXIX-Q. a XXX...</p>	<p>Artículo 73... I. a XXIX-O. ... XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos, así como en materia de jóvenes, cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.</p> <p>XXIX-Q. a XXX...</p>

II. Fundamento legal de la iniciativa

Esta iniciativa se presenta en ejercicio de las facultades que, a los suscritos, en su calidad de diputados federales de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, les confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

III. Denominación del proyecto de ley

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-P, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. Ordenamientos a modificar

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 73 fracción XXIX-P.

V. Texto normativo propuesto

Decreto por el que se reforma la fracción XXIX-P del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único . Se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73 constitucional, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-O. ...

XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos, así como en materia de jóvenes, cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.

XXIX-Q. a XXX. ...

VI. Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la ley donde establezca la concurrencia de la federación, los estados, la Ciudad de México y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de juventud, dentro del plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. Los Poderes Legislativos de los estados y de la Ciudad de México, deberán expedir las leyes y, en su caso, adecuar su legislación para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente decreto, dentro del plazo de seis meses contados a partir de que el Congreso de la Unión expida la ley donde establezca la concurrencia en materia de juventud entre la federación, los estados, la Ciudad de México y los municipios.

Nota

1 http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/enadid/enadid2014/doc/resultados_enadid14.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de octubre de 2016.

Diputada Yarith Tannos Cruz (rúbrica)

Que reforma el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Braulio Mario Guerra Urbiola, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, diputado Braulio Guerra Urbiola, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Que los lineamientos de la política exterior de México se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 89, fracción X.

Que en nuestra Carta Magna se establecieron los principios de derecho internacional que universalmente prevalecen y son reconocidos en el Concierto de las Naciones.

Que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de mayo de 1988, fue reformada la fracción X del artículo 89 de la Constitución, otorgando expresamente la dirección de la política exterior mexicana al presidente de la República. En este sentido, el significado de que la norma fundamental del Estado mexicano haya elevado jerárquicamente los principios que orientan las relaciones jurídicas y políticas en el mundo, es sustantivo para que a través del jefe del estado y del gobierno, se defina claramente la posición y actuar de México frente a las directrices que marcan el devenir de la agenda internacional. Lo anterior corresponde a una sana convivencia con las demás naciones y recoge el sentimiento general del pueblo mexicano.

Que en origen y de acuerdo a lo anterior y en un sentido eminentemente formal, las normas fundamentales que rigen permanentemente la conducta de las relaciones internacionales en México, se encuentran consignadas en la fracción X del artículo 89 constitucional:

“Artículo 89 .

Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el

desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.”

Que la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) incluyó en su agenda de trabajo, el Proyecto de Código de Delitos contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad, entre otras medidas que establecen a los derechos humanos como parte de los principios universales del derecho internacional.

Que en consecuencia mediante los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación que han reformado la multicitada fracción el 12 de febrero de 2007 y el 10 de junio de 2011, como parte de la armonización constitucional con las convenciones internacionales y con los lineamientos de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, respecto de los principios que de raíz se establecieron, se agregó a la visión política y jurídica de nuestro país el principio relativo al respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos; con ello México se adhirió a la perspectiva mundial entorno al respeto de la persona humana como parte fundamental de la exigencia internacional, para consolidar el estado democrático desde la óptica del individuo y su desarrollo en un marco de libertad, igualdad, respeto y seguridad jurídica.

Que en este entorno México ha adoptado principios que la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas ha vertido en sus resoluciones, y que a la par han hecho eco en la asamblea general de la institución internacional.

Que en el marco de la agenda internacional los asuntos relativos al medio ambiente y al impacto del cambio climático como fenómeno mundial, que alerta a las naciones sobre la viabilidad y la sustentabilidad del planeta, es un hecho imperativo para la propia viabilidad de la humanidad y el ecosistema.

Que en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, la comunidad internacional abordó el reto de articular un modelo de desarrollo global que, sin restar independencia a las decisiones nacionales, fuera capaz de trazar parámetros comunes para asegurar conjuntamente con el desarrollo económico, el bienestar social y ambiental de la humanidad. Durante ese foro, se planteó el desarrollo sustentable como la única estrategia a seguir para asegurar un desarrollo ambientalmente adecuado y de largo plazo.

Que México adoptó medidas para avanzar hacia una sociedad sustentable, mismas que se tradujeron en el desarrollo de instituciones ambientales y en la modernización de la gestión ambiental. También se iniciaron cambios en los esquemas de aprovechamiento de recursos naturales para que su desempeño fuera acorde con el medio ambiente. Sin embargo, los logros alcanzados resultaron modestos comparados con los retos que ha enfrentado la sociedad mexicana en las últimas décadas. Las tasas de degradación ambiental continúan, e incluso, aumentan después de la Conferencia de Río, por lo que se demanda, con sentido de urgencia y alta prioridad política, una nueva estrategia, una nueva visión y sobre todo, un nuevo compromiso político dirigido a promover el desarrollo sustentable en México.

La sostenibilidad no es ni un sueño ni una situación inmutable, sino un proceso creativo en la búsqueda del equilibrio que se extiende a todos los ámbitos de la toma de decisiones en este nivel. Un proceso de gestión basado en la sostenibilidad permite tomar decisiones que no representen únicamente los intereses de las personas afectadas, sino también los de las generaciones futuras.

No podemos permitir trasladar nuestros problemas al medio ambiente ni tampoco a las generaciones futuras.

Que la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en su principio número 11, ha establecido que los estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales, deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.

Por su parte la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano en su principio número 11, plantea que las políticas ambientales de todos los estados deberían estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro de los países en desarrollo, y no deberían coartar ese potencial ni obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida para todos, además que los estados y las organizaciones internacionales, deberían tomar las disposiciones pertinentes con miras a llegar a un acuerdo para hacer frente a las consecuencias económicas que pudieran resultar en los planos nacional e internacional, de la aplicación de medidas ambientales.

Que de acuerdo con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992) en su artículo 2, declara que “el objetivo último de la convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”.

Que asimismo en su artículo 3 establece que las Partes , en las medidas que adopten para lograr el objetivo de la convención y aplicar sus disposiciones, se guiarán, entre otras cosas, por lo siguiente:

“1. Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos.”

Que entre 20 y el 22 de junio de 2012, los jefes de estado y de gobierno y los representantes de alto nivel, se reunieron en Río de Janeiro (Brasil), con la plena participación de la

sociedad civil, renovaron su compromiso a favor del desarrollo sostenible y de la promoción de un futuro económico, social y ambientalmente sostenible para nuestro planeta y para las generaciones presentes y futuras.

Que también en esta convención se reconoció la gravedad de la pérdida mundial de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas, reafirmando el valor intrínseco de la diversidad biológica y el papel primordial que desempeña en el mantenimiento de ecosistemas que prestan servicios esenciales, por lo que es importante consolidar la resiliencia de los ecosistemas e incorporar la consideración de los efectos y beneficios socioeconómicos de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y sus componentes, así como los ecosistemas que proporcionan servicios esenciales en los programas y políticas pertinentes a todos los niveles.

Que los principios internacionales multicitados centran su directriz en referencias realizadas al Estado como el eje de la composición multinacional, y no obstante, los fenómenos de afectación al medio ambiente por la acción humana, y en particular el relativo al cambio climático, requieren una visión holística e integral para hacer frente al deterioro que nuestro planeta experimenta superando el concepto interestatal o internacional, y reorientándolo al concepto de un nuevo derecho de la globalidad que promueva acciones en aras de la sustentabilidad del planeta tierra.

Que la incorporación y reconocimiento en nuestra Constitución política del principio que enmarca al medio ambiente y al planeta tierra como el asunto más relevante de la agenda mundial en jerarquía, dado que apunta nada más y nada menos a la coexistencia geosistémica, y a la viabilidad en el tiempo de todo cuanto existe en nuestro globo, se torna sumamente relevante para que así, como nuestra Carta Magna fuera pionera universal en los derechos sociales establecidos en 1917, en el siglo XXI sea sustantivo que nuestra norma fundamental reconozca como postura y axioma frente al mundo, la lucha por las condiciones que le otorguen futuro a la humanidad y al ecosistema.

Que el documento de proyecto final de la Cumbre de las Naciones Unidas (que tendrá lugar del 25 al 27 de septiembre de 2015), definitivamente el El Planeta es tema de agenda legislativa para los países:

“Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas que anunciamos, hoy demuestran la magnitud de esta ambiciosa nueva Agenda Universal. Con ellos se pretende retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y lograr lo que con ellos no se consiguió. También se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Los objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.

Los Objetivos y las metas estimularán durante los próximos 15 años la acción en las siguientes esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta:

Las Personas

Estamos decididos a poner fin a la pobreza y al hambre en todas sus formas y dimensiones, y a velar porque todos los seres humanos puedan realizar su potencial con dignidad e igualdad y en un medio ambiente saludable.

El Planeta

“Estamos decididos a proteger el planeta contra la degradación, incluso mediante el consumo y la producción sostenibles, la gestión sostenible de sus recursos naturales y medidas urgentes para hacer frente al cambio climático, de manera que pueda satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

La Prosperidad

“Estamos decididos a velar porque todos los seres humanos puedan disfrutar de una vida próspera y plena, y porque el progreso económico, social y tecnológico, se produzca en armonía con la naturaleza.

1. ... 21. ...

22. Cada país enfrenta desafíos específicos en su búsqueda del desarrollo sostenible, pero merecen especial atención los países más vulnerables y, en particular, los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños estados insulares en desarrollo, al igual que los países que se encuentran en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto. Muchos países de ingresos medianos también están atravesando graves dificultades.

23. “Es necesario empoderar a las personas vulnerables. Esta agenda refleja las necesidades de todos los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad (más de 80 por ciento de las cuales viven en la pobreza), las personas que viven con VIH/Sida, las personas de edad avanzada, los pueblos indígenas, los refugiados y los desplazados internos y los migrantes, entre otros. Estamos resueltos a emprender más acciones y medidas eficaces, de conformidad con el derecho internacional, para eliminar obstáculos y restricciones, fortalecer el apoyo a las personas que viven en zonas afectadas por emergencias humanitarias complejas y en zonas afectadas por el terrorismo y atender sus necesidades especiales.

24. Nos comprometimos a poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones, lo que incluirá erradicar la pobreza extrema para 2030. Todas las personas deben disfrutar de un nivel de vida básico.

24 al 169.”

Que las tres prioridades claramente establecidas en la Cumbre de las Naciones Unidas en materia de desarrollo sostenible, son economía, sociedad y medio ambiente, por lo que subrayo los puntos del documento que consideré enriquecen la iniciativa que son: Las Personas, El Planeta y La Prosperidad.

Como puede advertirse el combate a la degradación ambiental y el cambio climático son valores aceptados por la comunidad internacional, lo que se traduce en un *ius cogens*, es por ello que se propone adoptar como noveno principio dentro de la política internacional de México la promoción del planeta tierra y el medio ambiente global como un bien jurídico a tutelar por el derecho internacional.

El titular de Ejecutivo federal, en la Cumbre Mundial sobre el Clima (2015) afirmó que para México el cambio climático es un compromiso de estado, además subrayó que enfrentar el cambio climático exige el compromiso y suma de voluntades de todas las naciones y todos los actores, remarcó que “el planeta” es nuestro único hogar.

Por lo anterior, la proposición de nuestra Constitución para tutelar el medio ambiente global, se vuelve paradigmático y un ejemplo internacional de vanguardia que erigiría a México como estado visionario y altamente responsable frente al presente y las futuras generaciones.

Por lo expuesto, presento ante esta soberanía, la siguiente iniciativa de

Decreto

Único. Se reforma la fracción X del artículo 89 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 IX. ...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos; la proscripción de acciones que degraden el medio ambiente global, así como la prevención y combate al cambio climático; la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

XI. a XX. ...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de octubre de 2016.

Diputado Braulio Mario Guerra Urbiola (rúbrica)

Que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El que esto suscribe, diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados, la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer un límite al porcentaje de sus recursos anuales que pueden destinar los municipios mexicanos al rubro de servicios personales, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

El municipio es la célula y la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de nuestro país, y es patente para todos aquellos estudiosos del Municipio Mexicano, la evolución que éste ha tenido en los últimos 15 o 20 años aproximadamente, en los cuales desde muchos frentes se ha pugnado por su fortalecimiento en la legislación mexicana.

Concretamente, fue a partir la reforma constitucional del año 1999 al artículo 115 cuando se dio el mayor aumento en la autonomía municipal tanto en la propia Carta Magna, como en las diversas constituciones y leyes estatales en las cuales ha sido progresivo y recurrente el reconocimiento de dicha autonomía.

Todo ello ha traído como consecuencia que los gobiernos municipales modernos cuenten con una mayor autonomía y poder de gestión ante los ciudadanos que gobiernan, impensable para los ayuntamientos de hace apenas un par de décadas.

No obstante lo anterior, también de esa mayor autonomía han derivado algunos abusos por parte de las administraciones públicas municipales a lo largo y ancho del territorio nacional. Uno de los reclamos más recurrentes sin duda ha sido el relativo al aumento desmedido de las nóminas y de los salarios de los trabajadores públicos de los ayuntamientos, sin que actualmente exista ninguna restricción respecto al monto o porcentaje de los presupuestos de egresos que se pueda destinar a los rubros relacionados con “servicios personales” y “honorarios”.

En virtud de lo anterior, quien esto suscribe considera que así como cualquier péndulo corre el riesgo de acercarse al extremo opuesto del cual partió cuando no existe ninguna resistencia en su trayectoria, en materia de autonomía municipal, y muy concretamente en el tema relativo al manejo de sus presupuestos de egresos, es necesario establecer límites constitucionales aplicables a la totalidad de municipios del país para que no puedan exceder

del 60% del total los recursos destinados al pago de nómina y servicios personales bajo cualquier modalidad que éstos se contraten.

Con esta reforma pretendo que todos los municipios del país se rijan por criterios de austeridad republicana, por una parte, y que se destine la mayor cantidad de recursos posibles a los servicios públicos municipales que éstos tienen la obligación de prestar a todos sus gobernados.

Efectivamente estoy consciente que esta propuesta colisiona con la autonomía municipal plena, sin embargo, considero que la limitación que propongo se encuentra perfectamente ajustada al interés público más elevado, consistente en que los recursos públicos no sean objeto de dispendio ni tampoco tergiversados para cubrir compromisos de campaña o de partido que nada tengan que ver con la prestación de servicios públicos.

Es menester señalar que no considero que exista otro mejor camino para conseguir el objetivo final de esta propuesta que una reforma a la Constitución Federal, porque si bien es cierto que la misma limitante pudiera ser viable desde las constituciones estatales, no menos cierto es que dichas limitantes aplicarían de manera exclusiva para los gobiernos municipales de las entidades en las cuales se establezca, y por lo tanto considero que una verdadera reforma de hondo calado debe establecerse precisamente en la Carta Magna.

Considero que las y los ciudadanos mexicanos se verán beneficiados en su totalidad de aprobarse la reforma que propongo, pues obligará a los gobiernos municipales a realizar una mayor y mejor administración de los recursos públicos de los cuales disponen, evitando con ello caer en la recurrente tentación de “inflar la nómina” para poder invitar a formar parte de la administración pública municipal a muchos a ciudadanos que no son necesarios o que carecen de la experiencia para formar parte de la plantilla laboral.

Aunque estoy consciente de que existen muchos municipios en México -sin que en este momento tenga el dato exacto de la cantidad- cuyos presupuestos actuales exceden del 60% que propongo en esta iniciativa como tope para destinarlo a servicios personales, honorarios y nómina en general, considero que ese problema se subsana con el transitorio que propongo para que en un máximo de tres años realicen los programas y ajustes necesarios para -sin violentar los derechos laborales de sus empleados- puedan llegar a cumplir con el tope establecido en la reforma.

Considero además que esta reforma no impactará a la mayoría de los municipios del país, pues de una revisión aleatoria realizada en las páginas oficiales de 20 ayuntamientos de diversas entidades del país, detecté que muchos de ellos no exceden el porcentaje que propongo, según se puede ver en la siguiente tabla:

MUNICIPIO	AÑO	TOTAL	SERVICIOS PERSONALES	PCTJE. %
QUERÉTARO, QRO.	2015	\$ 2.598.360.888,00	\$ 1.520.809.707,00	58,53
EL MARQUÉS, QRO.	2015	\$ 793.949.460,00	\$ 394.470.912,00	49,68
SAN PEDRO TLAQUEPAQUE, JAL.	2015	\$ 1.457.715.319,00	\$ 928.198.305,00	63,67
MONTERREY, NL	2015	\$ 3.778.521.771,36	\$ 1.698.286.248,45	44,95
TEPIC, NY	2015	\$ 1.058.939.036,84	\$ 687.342.333,28	64,91
CHILPANCINGO, GRO.	2015	\$ 602.902.732,14	\$ 315.280.917,47	52,29
ACAPULCO, GRO.	2015	\$ 4.032.649.988,33	\$ 1.399.110.292,54	34,69
TONALÁ, JAL.	2016	\$ 1.004.084.135,00	\$ 502.245.883,00	50,02
AGUASCALIENTES, AGS.	2015	\$ 2.988.362.000,00	\$ 1.281.628.442,00	42,89
TIJUANA	2014	\$ 4.919.600.185,98	\$ 2.817.139.923,28	57,26
PUEBLA, PUE	2015	\$ 4.186.961.234,63	\$ 1.371.737.634,54	32,76
CENTRO, TAB	2015	\$ 2.338.061.369,00	\$ 1.333.163.897,80	57,02
BENITO JUÁREZ, QROO	2014	\$ 2.506.326.355,00	\$ 1.182.477.397,00	47,18
GUADALAJARA, JAL.	2015	\$ 5.228.510.292,72	\$ 2.826.076.043,43	54,05
SALTILLO, COAH	2014	\$ 1.908.836.000,00	\$ 643.876.999,59	33,73
CD. JUÁREZ, CHIH	2015	\$ 3.481.629.811,00	\$ 1.362.470.852,55	39,13
DOLORES HIDALGO, GTO	2015	\$ 349.000.000,00	\$ 128.932.466,04	36,94
LEÓN, GTO.	2015	\$ 3.964.673.043,00	\$ 1.569.389.950,00	39,58
TUXTLA GUTIÉRREZ, CHP	2013	\$ 1.020.785.958,00	\$ 312.518.623,29	30,62
MÉRIDA, YUC	2015	\$ 1.655.526.149,00	\$ 666.943.358,00	40,29

En virtud de lo anteriormente expuesto, se expide el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción IV, párrafo cuarto, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma la fracción IV, párrafo cuarto, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. ...

...

...

...

...

II. ...

...

...

...

III. ...

...

...

...

IV. ...

...

...

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución. Bajo ninguna circunstancia el presupuesto de egresos de un municipio podrá exceder en el sesenta por ciento de sus gastos, los correspondientes a servicios personales, honorarios, dietas, primas o cualquier otro concepto similar destinado al pago de sueldos o erogaciones relacionadas con servicios personales.

Transitorios

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

Segundo. Los gobiernos municipales tendrán un plazo máximo de tres años para realizar las adecuaciones necesarias en su plantilla laboral para dar cumplimiento a la reforma contenida en el presente decreto, buscando los mecanismos, indemnizaciones y programas que sean necesarios para no exceder el tope aprobado, sin violentar los derechos de sus trabajadores.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de octubre de 2016.

Diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica)

Que reforma los artículos 55, 82 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 12 y 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, a cargo del diputado Hugo Éric Flores Cervantes, del Grupo Parlamentario del PES

El suscrito, diputado Hugo Éric Flores Cervantes perteneciente a la LXIII Legislatura de esta honorable Cámara de Diputados e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II; 72, inciso H) y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I; 77, numerales 1 y 3, 78 y 102, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 55, 82 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los derechos políticos son aquellos derechos fundamentales que reconocen y garantizan a la ciudadanía su participación en la toma de decisiones públicas. Comúnmente, se clasifican en tres formas básicas de actuación: El derecho a votar, el derecho a ser votado y el derecho de asociación política. A través de éstos, la ciudadanía puede hacer efectivas sus demandas y, por medio de su ejercicio, es posible “exigir responsabilidades a los gobernantes”.¹

Asimismo, son derechos fundamentales, en tanto que se trata de la titularidad de derechos para participar y formar parte de la dirección y decisión de los asuntos públicos y de gobierno; reconocidos en nuestra Constitución y en los tratados internacionales suscritos.

Se trata, pues, de derechos que promueven la inclusión y la participación de la sociedad. Y son condición indispensable para lograr la igualdad; y nos atreveríamos a decir, más importantes que los mismos derechos sociales.

El filósofo Norberto Bobbio puntualiza las características que deben estar presentes en el ejercicio de los derechos políticos, cuyas condiciones de igualdad son imperativo democrático².

Así, señala que todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, de religión, de condición económica o de sexo, deben poder ejercerlos.

El derecho a votar y el de asociación, han sido ampliamente reconocidos en los últimos tiempos tanto a nivel internacional como nacional. Sin embargo, el derecho a ser votado – por las implicaciones políticas y sociales que tiene– ha tenido mayores restricciones y requisitos, que en algunos casos, sobrepasan o invaden el propio derecho político de la persona, como se pretende demostrar en la presente iniciativa.

En términos generales, el derecho político de ser votado, se define como el derecho fundamental de los ciudadanos de ser elegidos y de participar activamente en las elecciones para integrar o formar parte de los órganos del estado.

Este derecho ha sido ampliamente reconocido por el derecho internacional, y fue incluido en las primeras declaraciones de derechos desde el Bill of Rights 3 , del 13 de febrero de 1689, hasta la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789 en diversas partes de su articulado⁵ por mencionar algunos.

La gran importancia de este derecho ha sido puesta de relieve en distintos textos doctrinales.

Jean Jacques Rousseau por ejemplo sostuvo en 1762 en su obra El contrato social que el derecho de votar “Es un derecho que nadie puede quitar a los ciudadanos”. Por su parte, James Madison afirmó en “El Federalista” “...que es un elemento esencial del gobierno republicano”.

Organismos jurisdiccionales internacionales y de otras latitudes, han asentado jurisprudencia al respecto. En el caso Yick Wo vs. Hopkins del 10 de mayo de 1886, el Tribunal Supremo de Estados Unidos consideró que “El derecho de voto es el derecho político fundamental porque garantiza todos los demás derechos”. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en el asunto: Yatama vs. Nicaragua del 23 de junio de 2005, señaló que:

“Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política.”

En un sistema democrático el voto es, pues, un derecho, un poder reconocido por el ordenamiento a los individuos para que intervengan en la adopción de las decisiones políticas y en la formación de las normas a través de las que se expresa la voluntad popular. Desde una perspectiva jurídica, más que la participación efectiva lo que importa es la garantía de la misma, que se construye a partir de normas que aseguren el derecho a decidir, así como la libertad y la igualdad de la decisión. El componente de derecho significa que ese poder de decisión que se confiere al individuo es un fin en sí mismo, garantizando la posibilidad de participar y, sobre todo, que la decisión tenga consecuencias jurídicas.

I. Derecho al voto en México

En México, el artículo 35 constitucional enuncia diversos derechos políticos de los ciudadanos, entre los que se encuentran: El votar en las elecciones populares, poder ser votado para todos los cargos de elección popular y ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; y la de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

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

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

Al hablar de ciudadanos, se debe considerar también el punto relacionado a cuáles son sus derechos y obligaciones, y por tal razón es importante considerar el contenido de los artículos 34 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido 18 años, y

II. Tener un modo honesto de vivir.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. a II. ...

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

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de las entidades federativas, que en ningún caso serán gratuitos; y

V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

II. Restricciones de voto para ministros de culto

En una democracia como la nuestra, los derechos políticos tienen un papel central en las discusiones de la agenda pública. Se sigue avanzando hacia la construcción de una democracia más consolidada, sin embargo, aún son muchos los temas que tienen que ser resueltos para arribar a un sistema pleno e incluyente. Los derechos políticos contienen elementos de desigualdad y discriminación, incluso desde el plano normativo, puesto que mientras en algunos rubros la institucionalidad democrática, la Constitución y las leyes han avanzado considerablemente en el combate a la no discriminación, otras instituciones y normas aún continúan en ese proceso.

En este contexto se encuentra inscrito el derecho a ser votado. En México, el ejercicio de este, está sujeto a prácticas discriminatorias por parte del estado y la sociedad, no obstante que ha habido una ampliación en su reconocimiento, aún quedan rezagos en su ejercicio.

Una de las principales normas discriminatorias que subsisten en la legislación mexicana, es la que restringe el derecho a ser votado para los ministros de culto, lo que es entendible desde el punto de vista histórico, no así desde el punto de vista de los derechos humanos y de los derechos políticos.

Como se observó en el contenido de los artículos 34, 35 y 36 los ministros de culto religioso por ser tales, no pierden su calidad de ciudadanos, ya que la Constitución no refiere que por ser ministros de culto religioso se pierda la ciudadanía.

Es decir, los ministros siguen siendo ciudadanos, pero con características peculiares, pues tienen obligaciones, pero no gozan de todos los derechos que cualquier ciudadano posee; ya que a los ministros de culto religioso la propia Constitución los limita en sus derechos, de ahí que si bien pueden votar no pueden ser votados, mientras sean ministros de culto sin justificación alguna.

En México, desde la época de la Conquista, pasando por las Constituciones de 1824, 1833, 1857 y hasta la Constitución actual de 1917, la iglesia y la religión católica principalmente han jugado un papel decisivo en el nacimiento, desarrollo y consolidación de la sociedad, gobierno y orden jurídico mexicano.

Si se hace un análisis del contenido de los artículos originales de la Constitución de 1917 en materia religiosa, queda de manifiesto la voluntad del Constituyente, de refrendar el principio de separación Iglesia-Estado, de mantener a la iglesia como institución, al margen de los asuntos públicos y de garantizar con sus matices, la libertad religiosa.

Esta situación de distanciamiento en el plano legal, entre el Estado mexicano y las iglesias, principalmente la católica, se mantuvo con algunas modalidades hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el cual se propuso modernizar las relaciones con las iglesias, para alcanzar una efectiva libertad de creencias.

Con un fuerte debate y posiciones encontradas, en el año de 1992 el presidente Carlos Salinas de Gortari logró que el Congreso aprobara su propuesta de reformas a los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para modernizar la relación política y jurídica del estado con las instituciones religiosas.

Por lo que respecta al artículo 130 constitucional, que es el que establece la relación entre el Estado mexicano y las iglesias, la reforma tocó cuatro aspectos fundamentales: 1. La inclusión del principio de separación entre el estado y las iglesias; 2. La personalidad jurídica de las iglesias con la prohibición de participar en política; 3. La posibilidad de adquirir bienes necesarios para llevar a cabo sus actividades; y 4. La permisión del voto activo a los ministros de culto religioso y la restricción a su derecho de voto pasivo.

Los hechos y razones que dieron origen a la reforma mencionada, así como los argumentos que les sirvieron de justificación, en particular a la restricción del voto pasivo de los ministros de culto religioso, fueron en síntesis los siguientes⁶ :

a) La evolución y transformación de la sociedad, así como la modernización de las relaciones entre el estado, la sociedad y las iglesias, requería de una revisión y adecuación de las normas jurídicas.

b) Los principios básicos que guiaron la revisión del tema fueron: El respeto a la libertad de creencia, la soberanía del estado, la división entre asuntos civiles y eclesiásticos, la igualdad jurídica de todas las iglesias y agrupaciones religiosas, así como la educación laica.

c) El Constituyente de 1917 reafirmó el principio de separación de estado-iglesia, originado a partir de los acontecimientos de la historia de México, los cuales estuvieron marcados por intromisión de la iglesia en los asuntos públicos y en las libertades fundamentales de los ciudadanos.

d) Por lo que hace a la restricción del voto pasivo de los ministros de culto, se sostuvo básicamente lo siguiente: “La convicción de que el ministerio es incompatible con el desempeño de cargos de elección popular ha perdurado a lo largo de la historia constitucional; la función o cargo de ministro de culto puede afectar el carácter de la representación que encierra el voto pasivo, en virtud de una presunción en contra de la igualdad de oportunidades para candidatos; y la restricción obedece a la naturaleza del ministerio y las características de su desempeño. El ascendiente que puede tener, quienes se consagran a tales actividades sobre los electores y la disparidad de fuerzas que pudiera darse entre candidatos, exigen que se mantenga esa limitación”.

La importancia del tema obedece a que el derecho a ser votado es un derecho político fundamental, que permite a los ciudadanos participar y acceder a cargos públicos, y por tanto, las restricciones a su ejercicio deben ser medidas razonables, proporcionales y necesarias en un estado constitucional y democrático de derecho.

En tal virtud, la restricción al voto pasivo de los ministros de culto religioso pudo tener justificación histórica. Actualmente, el artículo 130 constitucional en su segundo párrafo incisos d) y e), limita la capacidad jurídica de los ministros de culto en el ámbito político, al establecer que no podrán desempeñar cargos públicos, y aunque tendrán derecho a votar, no lo tendrán a ser votados a menos que se separen de su ministerio con la anticipación y la forma que establezca la ley.

“Artículo 130. ...

...

a) a c)...

d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.”

La disposición antes mencionada restringe para los ministros de culto, las prerrogativas que a todos los ciudadanos sin distinción, concede el artículo 35 constitucional en sus fracciones II y III. Es decir “Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier empleo, cargo o comisión, teniendo las cualidades que establezca la ley; y asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país”.

El artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y el artículo 14 de la ley reglamentaria, sujetan a los ministros de culto a un estatuto de excepción en su calidad de ciudadanos, puesto que se les priva del voto pasivo y de la posibilidad de desempeñar cargos públicos superiores, a menos que se separen definitivamente de su ministerio.

Basado en el principio de igualdad, resulta discriminatorio que a los ministros de culto, por el sólo hecho de poseer tal carácter, se les vulnere –en automático– su condición de ciudadanos. Esto, con independencia de que el término “ministro de culto” es ambiguo y no tiene la misma significación en todas las iglesias y agrupaciones religiosas.

De esta manera, existe una indefinición de este supuesto, ya que tanto en la CPEUM como en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (LARCP) no se define claramente lo que es un ministro de culto, ni las condiciones para llegar a serlo: Esta situación al parecer tiene que ver con el propio funcionamiento de cada una de las asociaciones religiosas, ya que dentro de estas organizaciones existe una diversidad de sistemas y reglamentos; de tal forma que sólo ellas en su interior son las encargadas de tal nombramiento.

Por ello el legislador optó por definir en el artículo 12 de la LARCP, que los ministros de culto son aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan le confieran ese carácter.

Artículo 12. Para los efectos de esta ley, se consideran ministros de culto a todas aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter. Las asociaciones religiosas deberán notificar a la Secretaría de Gobernación su decisión al respecto. En caso de que las asociaciones religiosas omitan esa notificación, o en tratándose de iglesias o agrupaciones religiosas, se tendrán como ministros de culto a quienes ejerzan en ellas como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización.

Por otra parte para la ley, dejarán de tener el carácter de ministros de culto aquellas personas que la propia asociación religiosa, separe de sus funciones y lo comunique así a la Secretaría de Gobernación. También, el propio ministro puede darse de baja avisándolo a la misma secretaría para lo cual, deberá antes notificar su deseo de separación a la propia asociación religiosa que lo había inscrito como ministro.

“Artículo 14. Los ciudadanos mexicanos que ejerzan el ministerio de cualquier culto, tienen derecho al voto en los términos de la legislación electoral aplicable. No podrán ser votados para puestos de elección popular, ni podrán desempeñar cargos públicos superiores, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años en el primero de los casos, y tres en el segundo, antes del día de la elección de que se trate o de la aceptación del cargo respectivo. Por lo que toca a los demás cargos, bastarán seis meses. Tampoco podrán los ministros de culto asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna.”

Del análisis de los preceptos citados, se puede observar que una asociación religiosa tiene la obligación de notificar a la Secretaría de Gobernación su decisión de designación de ministros según la fracción segunda del artículo 9. Lo cual puede darse incluso sin el consentimiento del sujeto; lo que puede dar lugar ocasionalmente a arbitrariedades. Es cierto que la propia persona puede por voluntad propia darse de baja, separándose de la asociación que lo inscribió como tal, pero eso no cambia la situación de que durante un tiempo, quede privada de determinados derechos ciudadanos que el artículo 14 de la ley prohíbe ejercer a los ministros de culto.

Ahora bien, para el caso de iglesias o asociaciones no inscritas que omitan el aviso correspondiente, la ley atribuye el carácter de ministros de culto a personas que pueden no serlo al interior de esa institución religiosa. En tal sentido, las instituciones religiosas, no son libres de designar a sus ministros, pues aunque pueden dar aviso a Gobernación sobre el nombramiento de éstos, de no hacerlo, se toma por default a personas que no tienen ese carácter.

Por lo que puede también presentarse la situación de personas que no son ministros de culto, pero que por la imputación que hace el artículo 12 en el último párrafo, resulte que tienen legalmente ese carácter aun contra su voluntad y contra el derecho interno de esa iglesia. Tal es el caso de representantes, directivos u organizadores que se dediquen a estas actividades como un trabajo profesional, que no quieren ser considerados como ministros de culto, pues no lo son de acuerdo a la normatividad interna de la AR o ni siquiera pertenecen como miembros de la misma y menos aún, comparten creencias.

Esta atribución del carácter de ministro por el trabajo que desempeñan, parece más bien una reminiscencia de antiguas desconfianzas por parte del estado ante confesiones religiosas que no querían que sus ministros fueran legalmente clasificados como tales.⁷ Por lo que en primera instancia habría que modificar el concepto legal de ministro de culto, considerando como tales sólo a las personas que dirigen la liturgia, ceremonias o el servicio religioso propio de cada confesión religiosa, ya que conceptualmente el ministerio religioso comprende únicamente el ejercicio propio del sacerdocio o análogos y no así las funciones de dirección, representación u organización, como lo establece la ley.

Aunado a lo anterior, en el caso de que efectivamente se trate de ministros de culto, asumidos así, no sólo por la Secretaría de Gobernación, sino también por la asociación religiosa a la que pertenecen y por ellos mismos, el artículo 14 de la LARCP establece la exigencia de una separación formal, material y definitiva de su ministerio cuando menos cinco años antes del día de la elección de que se trate, en caso que optara por este derecho.

Es decir, no supone la separación o licencia temporal –que sí ocurre para otro tipo de funcionarios o cargos– sino su renuncia definitiva; lo que en esencia constituye una restricción al derecho fundamental a ser votado, previsto en la fracción II del artículo 35 de la propia Constitución de 1917.

E incluso del propio artículo 5o. constitucional, pues más que ser una profesión, industria, comercio o trabajo como reza el precepto, es una vocación.

En consecuencia, esta limitante que impone el artículo 14 de la citada ley, deviene irremediablemente en la transgresión o violación de derechos fundamentales, ya que si un ministro de culto tiene la intención de participar en alguna elección para cargos de elección popular, se tendrá que separar definitivamente de su ministerio con una anticipación de cinco años (Como si fuera posible hacer una planificación con tanto tiempo de antelación), con lo que se vulneraría su derecho también de libertad religiosa, al no poder seguir participando de manera activa en los rituales de la religión a la que pertenezca.

Por otro lado, si un ministro se decanta por permanecer fiel a sus votos o a su religión, queda inhabilitado de por vida al acceso del derecho fundamental de ser votado y de asociación con fines políticos; sin dejar de ser ciudadano mexicano con plena capacidad de derecho y goce que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a sus ciudadanos. Es decir, para acceder a un derecho tiene que renunciar a otro.

Y es que tampoco los ministros de culto podrán asociarse con fines políticos. Es decir, su libertad de asociación o pertenencia a algún instituto político, es nula de “iure” lo que representa una especie de muerte “civitas” del derecho romano; hablando de cuestiones anquilosadas. La separación de los ministros de culto deberá comunicarse por la asociación religiosa o por los ministros separados, a la Secretaría de Gobernación dentro de los treinta días siguientes al de su fecha. En caso de renuncia el ministro podrá acreditarla, demostrando que el documento en que conste fue recibido por un representante legal de la asociación religiosa respectiva.

Como se ha visto, los argumentos esgrimidos para legitimar la restricción de que los ministros de culto sean sujetos del voto pasivo, tienen que ver principalmente con la noción de separación iglesia-estado.

Sin embargo, tal concepción abarca la esfera legal, social y política más no contempla la individual y tiene que ver con el respeto al derecho a la libertad de creencias y de culto de todas las personas, es decir no existe la preminencia o supremacía de una religión o credo con respecto a las demás.

En este sentido, el mismo presidente Benito Juárez decía que “Las leyes protegen el ejercicio del culto católico y de los demás que se establezcan en el país, como la expresión y el efecto de la libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, no tiene ni puede tener más límites que el derecho de tercero y las exigencias del orden público. En todo lo demás, la independencia entre el estado por una parte, y las creencias y prácticas religiosas por otra, es y será perfecta e inviolable”.

III. Ministros de culto y estado laico

Esta forma de concebir las relaciones iglesia-estado, se ha definido jurídicamente como estado laico, que no tiene otro fundamento que la igualdad de las convicciones de sus miembros, es decir, impide que una confesión particular se vuelva una norma general y se constituya como base de un poder sobre la totalidad. Así, el laicismo, al contrario del clericalismo, da sentido simultáneamente a la democracia y a la autonomía de juicio: soberanía popular y soberanía individual son recíprocas desde el momento en que nada se interpone entre la voluntad general y el ciudadano dueño de sus pensamientos.

En consecuencia, la laicidad se inscribe dentro de la concepción liberal del estado democrático de derecho, que tiene como base y límite el respeto de los derechos fundamentales. En este sentido, la imposición, presión o manipulación estatal o de particulares, en el ámbito de la libertad religiosa, así como la fusión del estado y de la iglesia para el ejercicio del poder, vulneraría principios básicos de la democracia e igualmente atentaría contra los derechos fundamentales de libertad, de igualdad, de pluralidad y de tolerancia. Por tal razón, la laicidad es consustancial a la democracia, en tanto que representa un elemento indispensable para el respeto de los derechos fundamentales que se reconocen y garantizan en ésta.

Para Roberto Blancarte⁸, el estado laico es “ese moderno instrumento jurídico-político al servicio de las libertades en una sociedad que se reconoce como plural y diversa. Un estado que, por lo mismo, ya no responde o está al servicio de una doctrina religiosa o filosófica en particular, sino al interés público, es decir al interés de todos, manifestado en la voluntad popular y el respeto a los derechos humanos”.

No se debe confundir el estado laico como antirreligioso o anticlerical, por el contrario, sienta las bases y garantiza el ejercicio de la libertad religiosa de cada persona o grupo, de manera que todos puedan convivir en paz y armonía con sus propias religiones o sin estas. El estado laico no rechaza lo religioso, tiene el deber de protegerlo, lo que rechaza es la imposición de dogmas religiosos, la intolerancia y la posición hegemónica de una determinada manera de pensar o creer que pretenda dominar sobre la libertad y pensamiento crítico de los seres humanos.

No obstante, se reconoce que el laicismo en México transitó por caminos sinuosos y difíciles, durante la Conquista la iglesia católica ejerció el poder político de manera innegable, en las leyes que siguieron a esta etapa no se hizo un claro distanciamiento entre ambos poderes y se reafirmó a la religión católica como oficial. En el siglo XIX, como resultado de las luchas entre liberales y conservadores, la laicidad surgió a la luz para la definición y construcción del Estado mexicano, lo que se afianzó de manera más clara a

partir de la Constitución de 1857, pero sobre todo de las leyes de reforma que limitaron definitivamente la participación del clero en asuntos públicos.

La Constitución de 1917 no deja espacio para dudas, la religión y sus autoridades quedan totalmente excluidas de los asuntos propios y exclusivos del estado, lo que se confirma, con las normas constitucionales en las que se garantiza la libertad religiosa.

Derecho Internacional

Tanto en el derecho nacional como en el internacional, la libertad religiosa es concebida como un derecho fundamental, cuyo reconocimiento y ejercicio auténtico son piedra angular de la cultura jurídica actual, y tiene como fundamento primario e indispensable, la dignidad humana.

El derecho internacional de los derechos humanos considera como discriminación cualquier menoscabo en la esfera de los derechos humanos por razones religiosas. El artículo 2.2 de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 18 de enero de 1982, establece que: “se entiende por intolerancia y discriminación basadas en la religión o las convicciones toda distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en la religión o en las convicciones y cuyo fin o efecto sea la abolición o el menoscabo del reconocimiento, el goce o el ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

Y el artículo 4 establece que: “Todos los estados adoptarán medidas eficaces para prevenir y eliminar toda discriminación por motivos de religión o convicciones en el reconocimiento, el ejercicio y el goce de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en todas las esferas de la vida civil, económica, política, social y cultural”.

De la misma manera, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU de 1948, vigente hasta el día de hoy, consagra a los derechos políticos como derechos humanos (artículo 20) y los cuales no podrán menoscabarse por razón de raza, color, sexo, idioma o religión (artículo 2.1), y previene que ningún estado tendrá derecho a realizar actos tendientes a la supresión de estos derechos (artículo 30).

En congruencia con la Declaración de la ONU, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, que fue suscrita, ratificada y promulgada por México el 7 de mayo de 1981, exige que se reconozca a todos los ciudadanos el goce de los derechos humanos de votar y ser elegidos en elecciones, participar en la dirección de asuntos públicos, y de tener acceso en igualdad de condiciones a las funciones públicas de su país (artículo 23.1, incisos a, b y c), y establece que la ley deberá reglamentar el ejercicio de esos derechos, “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal ” (artículo 23.2). Por lo que cualquier otra cuestión, sería contraria a derecho.

En este mismo documento en su artículo 29, se determina que ninguna disposición de la convención puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los estados parte

“suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella”.

Como se observa, es claro que la convención considera como violatoria de los derechos humanos de carácter político, la exclusión o limitación de ellos por razones de carácter religioso sean convicciones, actividades o estado de vida. Así lo entendió claramente el gobierno mexicano al hacer reserva de dicho punto, en los siguientes términos: “El gobierno de México hace reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23, ya que dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos” (Diario Oficial, del 7 de mayo de 1981).

De la misma manera, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, promulgado por México el 20 de mayo de 1981, determina que no deberá restringirse por razones religiosas o de otra índole los derechos políticos a los ciudadanos y el acceso a las funciones públicas (artículos 2 y 25), el cual, en casi idénticos términos al Pacto de San José, fue reservado por México.

Si en el caso de los dos documentos internacionales antes citados, fue entendible que México formulara las reservas mencionadas, en tanto que el artículo 130 constitucional antes de la reforma de 1992, desconocía los derechos humanos de carácter político a los ministros de culto, es completamente injustificado que al realizarse dichas reformas, no se hayan puesto íntegramente en consonancia el texto constitucional con la convención y el pacto aludidos, que expresan exigencias ineludibles de la dignidad humana.

Por el contrario, al desconocer a un sector de respetables ciudadanos mexicanos una parte substancial de sus derechos políticos, se puso en contraste con dichos documentos y asumíó una posición discriminatoria en esa materia frente a sus propios ciudadanos. (Por lo que se puede afirmar que dichas reservas se encuentran totalmente desfasadas de la realidad jurídica y social actual).

Es importante señalar, que en las modernas legislaciones sobre libertad religiosa se consagran la plenitud de derechos políticos de todos los ciudadanos que reúnan las condiciones de nacionalidad, edad y capacidad, sin limitarlos o restringirlos a los ministros de culto. Basta citar a dos de las más avanzadas y que provienen de estados que tuvieron la más distinta orientación ideológica: España, que pasó de un régimen confesional, pero con tolerancia religiosa a uno de plena libertad en este aspecto, y Rusia que pasó de un estado oficialmente ateo a un sistema de libertad religiosa plena.⁹

La Constitución española de 1978 establece que los ciudadanos tienen el derecho a participar en elecciones y a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo o religión (artículos 23 y 14), y en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, de 5 de julio de 1980, se dispone que: “No podrán alegarse motivos religiosos para impedir a nadie el ejercicio de cualquier trabajo o actividad o el desempeño de cargo o funciones públicas” (artículo 1.2). Por su parte, la Ley sobre Libertad Religiosa, de la actual República Rusa, de 1990, establece que “los ministros de las organizaciones religiosas tienen el derecho de participar en la vida política con el mismo título que todos los demás ciudadanos”.

Conclusiones

A pesar de estos notables ejemplos de respeto a los derechos políticos de los ministros de culto, en México limitar sus derechos humanos, se ha justificado con el argumento de que en realidad se trata sólo de incompatibilidades entre el ejercicio del ministerio religioso y el de la actividad política. Y se destaca que en la Constitución se establecen incompatibilidades en el desempeño de ciertos cargos como el de diputado o senador; con el servicio activo en el ejército o el puesto de secretario de estado, ministro de la Suprema Corte de Justicia o gobernador de un estado.

No obstante, si se hace un análisis a fondo se verá que no existe analogía entre las dos situaciones, a los funcionarios públicos, no se les priva de sus derechos políticos, antes bien, en cuanto a su carácter de ciudadanos gozan de ellos en forma plena. Más aun, el hecho mismo de ser funcionarios públicos y desempeñar sus cargos en el ámbito administrativo, legislativo o judicial, por sí mismo denota, no sólo el goce de estos derechos sino de su ejercicio.

En contraposición a los ministros de culto, que por su propia condición de ministros se les priva del goce y ejercicio del voto pasivo, ocupar cargos públicos y el de libre asociación política. Basta que sean ministros, o que la Secretaría de Gobernación los catalogue como tales, para que automáticamente sean considerados “medios ciudadanos” o “ciudadanos de segunda”.

Por otro lado, al exigir la Constitución que los miembros del Ejército, los jefes de la policía, los secretarios o subsecretarios, o los ministros de la Suprema Corte, que aspiren a ocupar cargos de elección popular se separen de sus puestos noventa días antes, en el caso de diputados y senadores, y seis meses para el caso de presidente, antes de la elección; persigue por una parte, la imparcialidad en la elección, es decir, evitar que la fuerza material de las armas, en el caso de los militares y policías con mando, o la fuerza política y los recursos de poder, en el caso de secretarios y subsecretarios, o la pérdida de la independencia en la administración de justicia, en el caso de los ministros de la Corte. En todo caso, se trata de un sector pequeño de funcionarios públicos que por su posición especial, pudieran influir ilegalmente en la elección.

Cargo	Tiempo de separación necesario para ocupar un cargo público de elección popular
1. Miembro activo del ejército o mando de la policía o gendarmería rural.	90 días
2. Titular de algún organismo autónomo	90 días
3. Secretario o subsecretario	90 días
4. Titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la Administración Pública Federal	90 días
<p>5. Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrado, Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto.</p> <p>Los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;</p> <p>Fracción reformada DOF 29-04-1933, 31-12-1994, 19-06-2007</p>	3 años
6. Ministro de algún culto religioso	5 años

Sin embargo, existe una incongruencia en la legislación al establecer tiempos abismalmente diferentes de separación para la aspiración de cargos como los mencionados, resulta obvio que se trata de una injustificada situación discriminatoria, que no obedece a otro motivo que el del prejuicio y la sospecha.

Por otro lado, la incompatibilidad sólo se da entre distintas funciones públicas del estado, que son excluyentes entre sí por razones de división de poderes, pero de ninguna forma la Constitución plantea incompatibilidades entre funciones privadas, o sociales, o públicas con los cargos de elección popular. Así por ejemplo, un abogado, un médico, un empresario, un líder obrero o sindical, un magnate de los medios de comunicación, un presidente de una

institución de beneficencia, un secretario de una confederación campesina, un conductor de televisión con gran influencia sobre miles o millones de personas, etcétera, puede ser diputado o senador, sin tener que abandonar su actividad profesional.

Evidentemente, esto no indica que no exista incompatibilidad entre las dos funciones, “la no estatal y la estatal, por razones de tiempo o de intereses y que el empresario, por ejemplo, no utilice sus recursos económicos en forma ilícita para inclinar a su favor la votación, o el magnate de los medios de comunicación para poner esos medios privados, (pero que son de interés social), al servicio de su campaña, o el líder agrario, mediante la manipulación de los campesinos”.¹⁰

Es imposible negar que todos estos abusos y conductas ilícitas pueden ocurrir y de hecho suceden en los sistemas democráticos, pero lo que el estado democrático no puede hacer en su orden jurídico, sin perder legitimidad, es privar de sus derechos políticos, o de una parte de ellos, a un grupo de ciudadanos calificados como ministros de culto, que no son sus servidores, ante el riesgo de que influyan ilícitamente en los procesos electorales.

Un verdadero estado democrático asume el riesgo de la libertad, dejando que cada uno de sus posibles candidatos o representantes populares asuma su propia responsabilidad moral, se autolimita de acuerdo con su conciencia, mientras no incurra en una conducta delictuosa, pero sobre todo, deja a la propia ciudadanía la responsabilidad de decidir por quién vota.

En cambio, un estado autoritario-paternalista, parte de la premisa de que el pueblo carece de discernimiento para elegir racionalmente a sus gobernantes, de que se encuentra en una permanente minoría de edad y que, por tanto debe protegerse de influencias negativas que inclinen inadecuadamente su voluntad política, sobre todo, si ésta no coincide con la de la clase gobernante.

El estado pues, carece de competencia para despojar a los ministros de culto de derechos humanos en materia política, con el pretexto de que son incompatibles el ámbito espiritual y la actividad política, y que debe preservarse al pueblo del peligro de que sea influido por quienes poseen ascendencia espiritual y moral sobre él.

En el orden constitucional y civil, los ministros de culto deben gozar de los mismos derechos y tener las mismas obligaciones; no deben ser sujetos de privilegios ni tampoco de discriminaciones jurídicas, además es necesario e importante tener presente, que la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público no es una ley católica, ni para esta iglesia exclusivamente.

Más aun tomando en cuenta que, actualmente existe la presencia importante de otros credos y religiones, que en los últimos años han restado adeptos a la iglesia católica, por lo que esta limitante pensada originalmente para mantener al margen de los asuntos públicos a esta iglesia, ha perdido y sigue perdiendo vigencia.

De tal suerte, que la libertad religiosa cuando se ejerce en el ámbito interno de la persona humana es absoluto, es decir, no se podría imponer sanción o limitación con respecto a su facultad de creer o pensar, pero si se podría limitar legítimamente la exteriorización del

pensamiento o creencia religiosa, cuando se vulneren principios constitucionales y derechos fundamentales de otros.

De tal forma que una decisión individual para pretender acceder a un cargo de elección popular, por parte de una persona que optó por desarrollarse profesionalmente, por llamarlo de alguna manera, en el ministerio de alguna religión, no implica que la iglesia o la fe a la cual representa, tenga alguna influencia o implicación en tal resolución.

Es decir, se habla de un derecho inalienable e inherente a la persona humana, desde el punto de vista político y social.

Por tanto, restringir el derecho a ser votado, por el hecho de ejercer el ministerio de algún culto, supone no sólo una violación a los derechos humanos, sino lo que es peor, evidencia el pensamiento retrogrado con el que se ejerce la democracia en México, pues siguen existiendo sesgos discriminatorios en razón de las creencias religiosas.

Lo que para un pensamiento moderno y progresista, no es de ninguna manera posible, pues el plano religioso y el político son perfectamente dissociables el uno del otro, la gente se acerca a las religiones para cubrir necesidades espirituales, emocionales o filosóficas, no para recibir adoctrinamiento político o para que se les diga por quien votar, suponer esto, es tanto como considerar que la gente es incapaz de tener una opinión o una preferencia razonada para elegir a sus representantes o pensar que se vive en épocas remotas, en donde se consideraba que el poder político era otorgado por dioses o divinidades.

En estas disposiciones, el legislador transita todavía en una doctrina ya ampliamente superada, en la que se sigue pensando en la vieja rivalidad de la iglesia y el estado, vistas como dos sociedades rivales que actúan en el mismo territorio, disputándose la influencia sobre la población civil, cuando en realidad, las relaciones del estado con las confesiones religiosas actualmente se fundamentan sobre los derechos humanos de la persona, y concretamente sobre el derecho de libertad religiosa que la misma Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público establece en su artículo 2, pero que queda matizado por el principio histórico de la separación del estado y las iglesias, que proclama la Constitución y la propia ley en su artículo primero.

Así pues, es necesario promover una serie de reformas a la Constitución y a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, con el fin de establecer y garantizar plenamente el derecho humano a la libertad religiosa, lo mismo a la persona individualmente considerada, que a la persona en su proyección social y organizada en comunidades religiosas, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, la difusión, el culto y la observancia.

Tuvieron que transcurrir 75 años para que se abrieran algunos espacios a la libertad religiosa, pero esto se quedó muy lejos de ser suficiente, existen todavía cerrojos, hay discriminaciones irritantes, hay prohibiciones injustificadas, hay limitaciones innecesarias, hay omisiones inexplicables y hay facultades excesivas otorgadas al poder público.

Como legisladores responsables de vigilar que las leyes se fundamenten en los derechos humanos y la dignidad de la persona, no podemos permitir que pasen otros 75 años para que esta piedra angular de los derechos humanos, que es el derecho a la libertad religiosa, quede auténticamente consagrado en nuestro orden jurídico.

En consecuencia, para no dar la impresión de que los ministros de culto se rigen por una legislación particular, sería conveniente homologar la temporalidad requerida para renunciar a su calidad de ministros de culto con la establecida para algunos funcionarios y miembros de las fuerzas armadas de la Constitución, que es de 90 días.

Asimismo, es necesario modificar la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público en este mismo sentido, pero además definir con claridad a quien debe atribuírsele el carácter de ministro de culto y aplicar a estos la legislación común que rige a todo ciudadano, dejando para la legislación electoral las prohibiciones y sanciones aplicables a cualquier persona que pretenda impedir o adulterar el proceso electoral democrático.

En este sentido, la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación, en su Reporte sobre la discriminación en México 2012, señala que: “Sería difícil argumentar que no se trata de un acto discriminatorio cuando a una persona que elige dedicarse por completo a la religión que profesa se le excluye de sus derechos políticos, considerando que el artículo 1 constitucional prohíbe la discriminación por motivos religiosos”.

En resumen, después de haber revisado y analizado los contenidos de los preceptos legales que tutelan la libertad religiosa y los derechos fundamentales, principalmente el del voto pasivo, se llega a la conclusión de que las limitaciones propuestas por la Constitución y la legislación secundaria, son poco razonables y suponen una clara discriminación para quienes por vocación propia o por precepto legal, se consideran como ministros de culto.

La limitante para el ejercicio de los derechos políticos de los ministros de culto ha sido motivo de serios debates, ya que hay quienes, desde un punto de vista estricto de derechos humanos, perciben una violación hacia los ministros al prohibir que estos personajes puedan desempeñar cargos de elección popular o cargos públicos superiores; es decir, basados en el principio de igualdad, resulta desde su óptica, discriminatorio que a los ministros de culto por el simple hecho de ejercer esa actividad, que es lícita, se le coarte ese derecho ciudadano.

Si bien es cierto que la actividad política y la actividad ministerial son opuestas por naturaleza, es decir, que existe incompatibilidad entre ambas, también lo es que una y otra representan, no sólo derechos fundamentales, sino actividades e intereses inherentes a la persona humana, por tanto a nivel individual no necesariamente tener un interés de tipo político, anula el interés de ejercer una actividad de ministerio religioso y viceversa.

Asimismo, vale la pena recordar la garantía individual consagrada en el artículo 5o. constitucional, que establece que “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de la sociedad...”

Por consiguiente, los llamados ministros de culto ejercen actividades lícitas que les deben ser reconocidas por la sociedad en su conjunto, lo que sustenta entonces que el ministerio de algún culto es tan importante como cualquier otra profesión, oficio o actividad reconocida por la ley.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social me permito someter a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 55, 82 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público

Primero. Se reforman los artículos 55, 82 y 130 derogando el inciso d) de este último todo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. a V...

VI. No ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe de sus funciones ministeriales 90 días antes del día de la elección.

Artículo 82. Para ser presidente se requiere:

I. a III...

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto, a menos que se separe de sus funciones ministeriales 90 días antes del día de la elección.

Artículo 130

...

a) a c)...

d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos a menos que se separen de sus funciones ministeriales 90 días antes del día de la elección.

e) Los ministros no podrán realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna, en el desempeño de celebraciones, rituales, ceremonias o cualquier acto público de carácter religioso. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

Segundo. Se reforma el artículo 12 y 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 12 . Para los efectos de esta ley, se consideran ministros de culto a todas aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter. Las asociaciones religiosas deberán notificar a la Secretaría de Gobernación su decisión al respecto. En caso de que las asociaciones religiosas omitan esa notificación, o en tratándose de iglesias o agrupaciones religiosas, se tendrán como ministros de culto a quienes ejerzan en ellas como principal ocupación, la dirección de la liturgia o el servicio religioso propio de cada confesión o asociación religiosa.

Artículo 14. Los ciudadanos mexicanos que ejerzan el ministerio de cualquier culto, tienen derecho al voto en los términos de la legislación electoral aplicable. Podrán ser votados para puestos de elección popular y podrán desempeñar cargos públicos superiores, sujetándose a las disposiciones previstas en la legislación electoral y a las prohibiciones y sanciones aplicables a cualquier persona que pretenda impedir o adulterar el proceso electoral democrático.

Transitorio

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

Notas

1 Fix-Fierro, Héctor, (2006). “Los Derechos Políticos de los Mexicanos”. UNAM, pp.22-23.

2 Bobbio, Norberto (2005), El futuro de la democracia, México, Fondo de Cultura Económica.

3 Es un documento redactado en Inglaterra en 1689, que impuso el Parlamento inglés al príncipe Guillermo de Orange para poder suceder al rey Jacobo II.

4 Artículo 6: “La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente, o por medio de sus representantes, en su formación. Debe ser la misma para todos, tanto si protege como si castiga. Todos los ciudadanos, al ser iguales ante ella, son igualmente admisibles en todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y la de sus talentos”.

5 1. “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos... 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas, que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u

otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto” (artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos)

6 Tomadas de la Crónica Parlamentaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, correspondiente a la sesión del 10 de diciembre de 1991.

<http://cronica.diputados.gob.mx/iniciativas/55/018.html>.

7 Pacheco, Alberto, (Sin año). “Situación jurídica de los ministros de culto”. Consultable en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/494/9.pdf>.

8 Es un sociólogo, historiador y científico social mexicano especializado en religión, laicidad y democracia. Es profesor-investigador en El Colegio de México, adscrito al Centro de Estudios Sociológicos, del cual fue director entre 2006 y 2012.

9 González Schmal, Raúl. Limitaciones y ambigüedades de la nueva legislación en materia religiosa. Consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/24/pr/pr8.pdf>.

10 *Ibíd.*

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de octubre de 2016.

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

Del Congreso de Baja California Sur, con proyecto de decreto por el que se adiciona un tercer párrafo, y se recorren los subsecuentes, al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Paz, Baja California Sur, a 13 de octubre de 2016.

Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar

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

Presente

En sesión pública ordinaria celebrada el jueves 22 de septiembre del presente año, el Congreso del estado aprobó un punto de acuerdo (se anexa copia) consistente en el siguiente resolutivo:

Primero. La Decimocuarta Legislatura del Congreso de Baja California Sur, en ejercicio del derecho de iniciativa previsto en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su correlativo 64, fracciones II y III, de la Constitución Política de Baja California Sur, remite al Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose los demás en el orden natural, al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Artículo Único. Se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose los demás en su orden natural, al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete

I. a IV. ...

La...

Cualquiera de las Cámaras, a través de sus comisiones ordinarias, podrá convocar a las legislaturas de los estados, mediante la representación de los integrantes que éstas acuerden, cuando se discuta una iniciativa de reformas o adiciones a esta Constitución, o la ley que implique la armonización de la legislación local, con objeto de conocer sus posicionamientos al respecto.

El...

No...

Transitorio

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

Artículo Segundo. El presente punto de acuerdo surtirá efectos a partir de su expedición.

Artículo Tercero. El presente punto de acuerdo se remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adjuntando la iniciativa y el acta de la sesión de su aprobación.

Artículo Cuarto. Remítase el presente acuerdo a los congresos locales de las entidades federativas, así como a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para su conocimiento y, en su caso, adhesión al mismo.

Se hace de su conocimiento lo anterior para los efectos a que haya lugar.

Atentamente

Diputada Norma Alicia Peña Rodríguez (rúbrica)

Secretaria de la Mesa Directiva

Del Congreso de Jalisco, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Cámara de Diputados

Honorable congreso de la Unión
Presente

Enviándole un atento saludo, hago de su conocimiento que la Sexagésima Primera Legislatura del honorable Congreso del estado de Jalisco, en sesión verificada el día jueves 13 octubre 2016, aprobó el acuerdo legislativo número 802-LXI-2016, del que le adjunto copia, en el cual de manera atenta y respetuosa, se le exhorta a efecto de que en términos que a su representación compete se atienda lo expuesto en el punto resolutivo del acuerdo legislativo de referencia para los efectos procedentes.

Por instrucciones de la directiva de esta soberanía, hago de su conocimiento lo anterior, para efectos de la comunicación procesal respectiva.

Sin otro en particular, propicia hago la ocasión para reiterarle las seguridades de mi consideración.

Atentamente

Guadalajara, Jalisco, 14 de octubre de 2016.

Licenciado José de Jesús Reynoso Loza (rúbrica)

Secretario General del Honorable Congreso del Estado

Acuerdo legislativo

Del Congreso del Estado de Jalisco que presenta ante el honorable Congreso de la Unión iniciativa de ley que reforma el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Envíese al Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a nombre de la LXI Legislatura del Congreso del estado de Jalisco, junto con el presente acuerdo legislativo como exposición de motivos, la siguiente:

Iniciativa de ley

Que reforma el artículo 105, fracción I, inciso l), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

Artículo Único. Se reforma el artículo 105, fracción I, inciso l), de la Constitución Política federal, para quedar como sigue:

Artículo 105. ...

I. ...

a) a la k). ...

l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión, el Congreso de la Unión, o entre los mismos Poderes existentes, en las entidades federativas, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

Transitorio

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

Guadalajara, Jalisco, octubre de 2016.

Diputados: María del Rocío Corona Nakamura (rúbrica), Hugo Contreras Zepeda (rúbrica), Salvador Arellano Guzmán (rúbrica), Hugo René Ruiz Esparza Hermosillo, Liliana Guadalupe Morones Vargas (rúbrica), Edgar Oswaldo Bañales Orozco (rúbrica), Juana Ceballos Guzmán (rúbrica), Érika Lizbeth Ramírez Pérez (rúbrica), Augusto Valencia López, Ramón Demetrio Guerrero Martínez (rúbrica), Felipe de Jesús Romo Cuéllar (rúbrica), Saúl Galindo Plazola (rúbrica), José García Mora.

Que reforma los artículos 34 a 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jesús Salvador Valencia Guzmán, del Grupo Parlamentario del PRD

El que suscribe, diputado federal Jesús Salvador Valencia Guzmán, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de este pleno la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 34, 35 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la presente

Exposición de Motivos

El Estado mexicano ha ratificado los principales instrumentos universales y regionales de derechos humanos. Estos instrumentos al ser ratificados por el Estado pasan a formar parte del sistema jurídico Mexicano aunque sigan siendo normas internacionales.

El 9 de julio de 2011, el Congreso de la Unión aprobó una reforma paradigmática a nivel nacional en materia de derechos humanos, cambiando la denominación del Título Primero por la de “De los Derechos Humanos y sus Garantías” y dejando el artículo primero como sigue:1

“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”.

La Constitución Política reconoce los derechos humanos recogidos en los tratados internacionales haciéndolos parte de la misma.

No obstante, la inclusión de los niños como titulares de derechos subjetivos, especialmente de las libertades reconocidas constitucionalmente, no ha sido sencillo. Ello se debe, en buena medida, a que la tradición liberal vincula especialmente a los derechos humanos con la autonomía de la persona.

Efectivamente, en el surgimiento mismo de la idea moderna de los derechos del individuo frente al Estado es posible identificar la importancia que se concede a su autodeterminación frente al poder. Es precisamente esta idea la que da origen a la concepción de la Constitución como límite a la actuación pública, en el entendido de que hay espacios de la vida de los individuos en los que la autoridad tiene proscrito intervenir. En este proceso, las primeras declaraciones de derechos (en particular la francesa y la norteamericana) excluyen a quienes se consideraba carecían de esta capacidad de autonomía, es decir, a todo aquel que no fuera varón, adulto propietario y en este sentido ciudadano.

A esta noción restringida del grupo destinatario de la titularidad de los derechos subjetivos públicos sobreviene posteriormente un proceso de generalización, en el cual la titularidad se va extendiendo hasta llegar a la idea de la universalidad de los llamados derechos humanos.

Así lo reflejan las Constituciones modernas, la mayoría de las cuales contienen una cláusula de igualdad mediante la cual se entiende que la aplicación de los derechos contenidos en las mismas se garantizan en el territorio de aplicación a todas las personas por igual, aunque distinguiendo generalmente los derechos vinculados con la ciudadanía (por ejemplo los derechos de participación política) como exclusivos de los nacionales mayores de edad del Estado en cuestión.

El 10 de octubre de 2011 se modificó el artículo 4 constitucional, introduciendo la aplicación del principio del interés superior de la niñez para todas las decisiones y actuaciones del Estado en garantía plena de sus derechos, aunque sigue dejando fuera el principio de no discriminación, participación y supervivencia; el de desarrollo está incluido parcialmente.

Por lo anterior, en el sistema Jurídico Mexicano los derechos de la infancia están reconocidos y protegidos por la Constitución, los Tratados Internacionales, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, las leyes estatales y municipales derivadas de la misma. Así como en el artículo 73, el cual le otorga al Congreso la facultad de expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, de los Estados, la Ciudad de México y los Municipios.

Con la reforma y la redacción del artículo primero se puede considerar que sí están considerados los principios ausentes en el artículo 4. Sin embargo al ser incluidos de

manera completa los cuatro el Estado mostraría un mayor reconocimiento y prioridad a la niñez.

En el caso del principio de participación, ayudaría a entender la ciudadanía como un concepto más amplio al derecho a votar y ser votado, tomando en consideración a los niños y niñas como personas con derecho a participar en todos los asuntos que les afectan, a ser escuchados y a que su opinión sea tomada en cuenta debidamente.

En específico, el principio de participación ayudaría a entender la ciudadanía como un concepto más amplio al derecho a votar y a ser votado, tomando en consideración a los niños y niñas como personas con derechos a participar en todos los asuntos que les afectan, a ser escuchados y que su opinión sea tomada en cuenta debidamente.

En virtud de las reformas constitucionales de 2011, el 4 de Diciembre de 2014 fue publicada la Ley General de los Derechos de Niñas Niños y Adolescentes, que tiene carácter obligatorio a nivel, federal, estatal y municipal, además regula la estructura, funciones y facultades del Sistema nacional de Protección Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Con la nueva Ley General, las niñas, niños y adolescentes se convierten en sujetos de derechos y dejan de ser objeto de protección, ejercen todos sus derechos desde la “autonomía progresiva” donde se busca el desarrollo de ciertas prerrogativas para el ejercicio de sus derechos, tales como el derecho a decidir.

El artículo 5 de la Convención de los Derechos del Niño establece que

“Los Estados parte respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención”.

De dicho artículo surge el principio de autonomía progresiva de los niños, niñas y adolescentes para el ejercicio de sus derechos para que sean ellos quien decidan, elijan cómo y cuándo pretende hacerlo conforme a sus deseos e intereses.

La particularidad de esta autonomía es que las niñas, niños y adolescentes van adquiriendo la capacidad para poner en práctica sus derechos a medida que se van desarrollando como personas “evolución física de sus facultades” y que a los padres o las personas responsables les corresponde impartir la “orientación y dirección apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente convención”. Al Estado le corresponde “respetar las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres” o de quien corresponda.

Antecedentes del artículo 34 de la Constitución

El artículo 34 Constitucional se ha modificado dos veces desde la expedición de la Constitución de 1917. La primera el 17 de Octubre de 1953, para conceder la ciudadanía a la mujer. La segunda, el 22 de Diciembre de 1969, con objeto de reducir la edad para adquirir la condición de ciudadano a los 18 años.²

Consideraciones que fundamentan la presente iniciativa

El artículo 1 fracción I de la Ley General reconoce a “niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad...” reconocer a una persona como sujeto de derechos es reconocer que tiene el derecho y la capacidad para ejercer los derechos que les son reconocidos y que puede exigir su respeto y cumplimiento.

El artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que “en todas las decisiones y actuaciones del estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”

Derivado de lo anterior, a las niñas, niños y adolescentes se les debe reconocer la ciudadanía desde que nacen. Al igual que los adultos, tienen derecho a participar y decidir en los temas que les afecten, tomar decisiones, a preguntar, a formarse un juicio propio, a ser escuchados, contar con protección especial que señalan las leyes.

El Estado Mexicano actualmente reconoce la Ciudadanía de una persona cuando:

1. Tiene más de 18 años de edad.
2. Nace en la República Mexicana.
3. Cuenta con acta de nacimiento, credencial para votar, pasaporte etcétera.

Mismos que le permiten:

1. Elegir mediante el voto a sus representantes de elección popular a nivel federal, estatal y municipal.
2. Hacer exigible sus derechos mediante el cumplimiento de la ley.
3. Tener acceso a información pública, libertad de expresión, participación. Organización etc.

A las niñas, niños y adolescentes no se les reconocen la ciudadanía, por lo tanto no tienen espacios propios para manifestar su opinión para que sea escuchada por los representantes del Estado, o bien que, si no tienen acta de nacimiento no pueden asistir a la escuela.

La ciudadanía es un derecho que debe tener la niñez mexicana que nace junto con la persona y debe ser reconocida por el Estado sin importar la edad, lugar de nacimiento o documentos de identidad.

La ciudadanía implica no solo el hecho de tener 18 años y ser mayor de edad, ser mexicano, poder ejercer los derechos políticos, poder ejercer los derechos y deberes ciudadanos, poder trasladarse por el territorio nacional; si no formar parte del tejido social y político, asumir responsabilidades y obligaciones con las que se identifiquen y sentirse parte de la sociedad.

Las niñas, niños y adolescentes de México deben:

1. Ser ciudadanos desde el nacimiento y no esperar a tener 18 años para poder opinar, participar o decidir.
2. Todos y todas deben respetar sus derechos humanos.
3. Las opiniones y pensamientos de niñas, niños y adolescentes tienen el mismo valor que el de los adultos.
4. Las opiniones de niñas, niños y adolescentes son importantes para construir un mejor país.

Con la reforma planteada, estaremos enriqueciendo el marco jurídico constitucional, acorde a lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño de la ONU y se garantizará la implementación del principio de autonomía progresiva mediante el cual se debe conceder facultad para decidir sobre los asuntos que conciernen al individuo en la medida en que va alcanzando cierto grado de madurez.

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

Decreto por el que se reforman los artículos 34, 35 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Para quedar como sigue:

Artículo 34. Son ciudadanos de la República las personas nacidas en el territorio mexicano y que, teniendo la calidad de mexicanos, tengan un modo honesto de vivir.

Las niñas, niños y adolescentes gozaran de una protección especial desde que nacen hasta que cumplan la mayoría de edad.

La mayoría de edad se adquiere al cumplir 18 años.

Artículo 35. Son derechos del ciudadano mayor de 18 años:

(...)

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República mayor de 18 años:

(...)

Transitorio

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

Notas

1 Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 10/06/2011. Tomo DCXCIII, número 8.

2 Cámara de Diputados, Reformas Constitucionales por artículo:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 25 días del mes de octubre de 2016.

Diputado Jesús Salvador Valencia Guzmán (rúbrica)

Que reforma los artículos 74, 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Omar Ortega Álvarez, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

Nuestro sistema político ha evolucionado a través de las sucesivas reformas electorales que han permitido consolidar la transición a la democracia, a partir del reconocimiento de nuestra pluralidad y diversidad política, sin embargo, es hasta que se aprobó la reforma constitucional en materia de régimen político del 10 de febrero de 2014, que se abre la posibilidad de formar los gobiernos de coalición. Esta reforma dota al país de un marco jurídico adecuado para hacer frente a la tendencia que se sigue manifestando elección tras elección, en donde no se producen mayorías claras, lo cual genera escenarios muy complicados para la construcción de gobiernos de mayoría que ayuden a legitimar a las instituciones del poder público.

Con esta reforma la formación de los gobiernos de coalición se reconoce como un derecho y una facultad constitucional por la cual el titular del Ejecutivo federal debe generar los consensos necesarios junto con otras fuerzas políticas con la finalidad de formar un gobierno de mayoría, como desenlace posterior al resultado electoral, en donde su fuerza política no haya alcanzado por sí sola una mayoría política.

Argumentos

Para el Partido de la Revolución Democrática es una aspiración histórica el cambio de sistema político y así se expresa en nuestro programa vigente, en donde proponemos dotar de elementos parlamentarios al sistema presidencial que nos rige. Identificamos como una de las fuentes principales de los atropellos autoritarios vividos por la sociedad en las últimas décadas del siglo XX, un presidencialismo exacerbado que diluyó en los hechos la división de poderes republicanos, los contrapesos institucionales, la pluralidad política y en síntesis, el Estado de derecho mismo.

La transición democrática de principios de este siglo no atinó a realizar una gran reforma del Estado mexicano, en la cual éste se adecuara a la realidad política, social y económica de un país cada vez más complejo, diverso y plural, con un entramado institucional que estuviera a la altura de estos retos.

El PRD ha propuesto con anterioridad la necesidad de diferenciar al jefe del Estado del jefe del gobierno, es decir, se ha pronunciado por un Ejecutivo bicéfalo, con un presidente y un primer ministro o un jefe de gabinete, con la exigencia de que los nombramientos de quienes integren el gobierno tengan que ser ratificados por las Cámaras del Congreso y que el Congreso mismo tenga capacidad para señalar y cesar de sus funciones a los funcionarios que tengan desempeños deficientes a través de la moción de censura.

Hemos propuesto equilibrar la representación política en cuanto a paridad de género y en cuanto a la fórmula de mayoría y la fórmula de representación proporcional al 50 por ciento. Hemos logrado avanzar en las fórmulas de paridad, y estamos ya cerca de lograr que la mitad sean hombres y la otra mitad mujeres, en las candidaturas por ambos principios.

También hemos propuesto reformas integrales al sistema de representación política, para adoptar un sistema de representación proporcional puro, como mecanismo para eliminar la sobre representación y sub representación política de cualquier partido político.

Nuestro partido siempre ha propuesto superar la ineficacia en la que se ha convertido el ejercicio de gobierno mediante un marco de alta competitividad política y una vigorosa pluralidad, justamente, a través de la construcción de gobiernos de coalición. Aunque hemos logrado tener avances parciales, aún nos falta seguir construyendo un auténtico régimen plural, eficaz y democrático.

Nuestro grupo parlamentario insistirá en construir un sistema presidencial con instrumentos parlamentarios, tomando en cuenta la experiencia de los sistemas políticos internacionales vigentes, mismos que en el marco del derecho comparado, establecen que cuando un partido que obtiene el triunfo no logra la mayoría por sí mismo, ni el suficiente consenso u apoyo para formar un gobierno estable, se requiere de instrumentos específicos para la construcción de acuerdos políticos y la elaboración de políticas de Estado que dicten las pautas para el desarrollo a corto y largo plazo del país, que son tareas inequívocas del presidente de la República en su condición de jefe de Estado.

Por otra parte, requerimos de un eje articulador del Poder Ejecutivo con el Congreso, que sea responsable de impulsar una agenda legislativa y de gobierno de consenso y que en todo tiempo se mantenga una relación permanente y fluida.

Lo deseable es que la relación entre las fuerzas que conforman la coalición de gobierno actúe en estrecha colaboración, y mantenga una relación de complementariedad y de absoluta transparencia.

Reconociendo que la reforma constitucional lograda en el 2014 sin duda representa un gran avance en cuanto a las fórmulas para lograr que nuestro sistema político evolucione en un entorno caracterizado por una ya larguísima transición hacia la democracia, la propuesta que pongo a su consideración con esta Iniciativa es hacer una simple enmienda al texto constitucional; simple, pero a la vez compleja. Con esta propuesta se define con claridad que si el presidente de la República tiene mayoría absoluta en cuando menos una cámara del Congreso de la Unión, entonces podrá gobernar en un esquema presidencial tradicional. Pero si el presidente y su partido no tienen mayoría absoluta en ninguna de las cámaras del Congreso de la Unión, tendrá que, obligadamente, construir un gobierno de coalición.

Esta iniciativa, más que reducir las atribuciones del Poder Ejecutivo, trata de diseñar un esquema en donde el Ejecutivo participe de una gobernabilidad democrática diferente, sustentada en el respaldo de las Cámaras del Congreso, y que éstas a su vez actúen como un contrapeso y un órgano de control que obligue al Ejecutivo a observar estrictamente sus

facultades, así como rendir cuentas y a compartir una serie de atribuciones con el Poder Legislativo, por el bien de la república.

También, con esta reforma, se lograría el efecto de concentrar en una coalición la responsabilidad del gobierno, y en la oposición, la crítica de las políticas públicas, la construcción de las alternativas políticas, y la emergencia, eventualmente, de un nuevo gobierno, con una nueva mayoría, determinado tanto en las urnas, y en los acuerdos para conformar, de ser el caso, un gobierno o una coalición de gobierno alternativa.

Después de observar la naturaleza y el comportamiento del sistema de partidos en México en las últimas dos décadas, y de estudiar el desempeño de los gobiernos de coalición en otros países del mundo con regímenes que han instrumentado modalidades parlamentarias en sistemas presidenciales, constatamos de manera reiterada que la mejor fórmula para la aprobación y ratificación del gabinete presidencial, es a través de una mayoría plural construida en las Cámaras del Congreso a partir, precisamente, del acuerdo que sustenta la coalición de gobierno.

Esto se debe a que este instrumento promueve un esquema de coaliciones y alianzas duraderas por un lado, pero también posibilita la formación de mayorías con variantes más flexibles; por ejemplo, cuando dos combinaciones de distintos partidos políticos relevantes le puedan dar mayor margen de maniobra al jefe de Estado en caso de enfrentar una crisis de gobierno, que lo llevara incluso a disolver eventualmente su coalición gobernante, en caso de una ruptura entre los socios que conforman la misma y aún tendría la posibilidad de buscar una nueva mayoría gobernante a través de una coalición distinta.

Consideramos que un gobierno que no tiene el respaldo parlamentario suficiente para desarrollar su programa, se asemeja más a un esquema autocrático, que pretende mandar sin el respaldo suficiente de la sociedad, y teniendo una representación política mayoritaria en su contra.

En nuestra visión, esta facultad del Ejecutivo federal debe transferirse a los titulares de los ejecutivos locales, para que también tuvieran instrumentos en sus marcos jurídicos para gobernar en coalición con un mayor respaldo en la representación política del congreso local. Esta ampliación de facultades requeriría de una reforma constitucional al artículo 116, misma que propusimos en su momento y que se puso a consideración de esta asamblea, siendo aprobada y posteriormente enviada al Senado de la República, donde está pendiente de ser dictaminada y por lo tanto, esperamos que pueda ser aprobada en el corto plazo.

En seguida ilustramos en un cuadro comparativo el texto vigente y la propuesta de modificación al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE	REFORMA CONSTITUCIONAL PROPUESTA
<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 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. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda; 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. <p>El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la</p>	<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 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. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo cuando se trate de un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda; 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. <p>El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la</p>

<p>Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.</p> <p>Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.</p> <p>No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.</p> <p>Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;</p> <p>V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.</p> <p>Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.</p> <p>VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.</p> <p>La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la</p>	<p>Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.</p> <p>Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.</p> <p>No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.</p> <p>Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;</p> <p>V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.</p> <p>Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.</p> <p>VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.</p> <p>La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la</p>
---	---

<p>Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.</p> <p>La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.</p> <p>La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.</p> <p>La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de</p>	<p>Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.</p> <p>La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.</p> <p>La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.</p> <p>La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de</p>
---	---

<p>la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;</p> <p>VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado;</p> <p>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</p> <p>IX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.</p>	<p>la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;</p> <p>VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado;</p> <p>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</p> <p>IX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.</p>
<p>Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.</p> <p>Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;</p> <p>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</p>	<p>Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.</p> <p>Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;</p> <p>II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste conforme 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</p>

<p>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;</p> <p>III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.</p> <p>IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria.</p> <p>V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa. El nombramiento del titular del poder ejecutivo local se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo titular del poder ejecutivo en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de las entidades federativas no prevean el caso.</p>	<p>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;</p> <p>III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.</p> <p>IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria.</p> <p>V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa. El nombramiento del titular del poder ejecutivo local se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo titular del poder ejecutivo en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de las entidades federativas no prevean el caso.</p>
--	--

<p>VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la de la entidad federativa. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.</p> <p>VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.</p> <p>VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;</p> <p>IX. Se deroga.</p> <p>X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;</p> <p>XI. Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada;</p> <p>XII. Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma</p>	<p>VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la de la entidad federativa. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.</p> <p>VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.</p> <p>VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;</p> <p>IX. Se deroga.</p> <p>X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;</p> <p>XI. Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada;</p> <p>XII. Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma</p>
---	---

<p>y las disposiciones previstas en la ley; y</p> <p>XIII. Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, y</p> <p>XIV. Las demás que la misma Constitución le atribuya.</p>	<p>y las disposiciones previstas en la ley; y</p> <p>XIII. Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, y</p> <p>XIV. Las demás que la misma Constitución le atribuya.</p>
<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:</p> <p>I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.</p> <p>II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo. En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República;</p>	<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:</p> <p>I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.</p> <p>II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo. En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se conforme un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República;</p>

<p>III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;</p> <p>IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;</p> <p>V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.</p> <p>VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.</p> <p>VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.</p> <p>VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.</p> <p>IX. Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución;</p> <p>X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias;</p>	<p>III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;</p> <p>IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;</p> <p>V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.</p> <p>VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.</p> <p>VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.</p> <p>VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.</p> <p>IX. Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución;</p> <p>X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias;</p>
--	--

<p>la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;</p> <p>XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.</p> <p>XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.</p> <p>XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.</p> <p>XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales;</p> <p>XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.</p> <p>XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;</p> <p>XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.</p> <p>El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la</p>	<p>la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;</p> <p>XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.</p> <p>XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.</p> <p>XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.</p> <p>XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales;</p> <p>XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.</p> <p>XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;</p> <p>XVII. Conformar un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, en caso de que el partido que lo haya postulado no cuente con una mayoría absoluta en cuando menos una de las Cámaras del Congreso.</p> <p>El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio</p>
--	--

<p>disolución del gobierno de coalición.</p> <p>XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;</p> <p>XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley;</p> <p>XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.</p>	<p>establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.</p> <p>XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;</p> <p>XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley;</p> <p>XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.</p>
--	---

Fundamento Legal

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento 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, el suscrito, Diputado Omar Ortega Álvarez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, somete a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 74, 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de coaliciones de gobierno

Primero. Se reforma la fracción III del artículo 74, la fracción II del artículo 76 y el párrafo tercero de la fracción II y la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. (...)

II. (...)

III. Ratificar el nombramiento que el presidente de la República haga del secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo cuando se trate de un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda;

IV. a 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 conforme 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. al XIV. (...)

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

I. (...)

II. ...

...

En los supuestos de la ratificación de los secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se conforme un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el presidente de la República;

III. al XVI. (...)

XVII. Conformar un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, en caso de que el partido que lo haya postulado no cuente con una mayoría absoluta en cuando menos una de las Cámaras del Congreso.

...

XVIII. al XX.

Segundo. Se reforma el artículo Décimo Segundo del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014 para quedar como sigue:

Transitorio Décimo Segundo. Las reformas al párrafo tercero del artículo 69, entrarán en vigor el 1o. de diciembre de 2018.

Transitorios

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de octubre de 2016

Diputado Omar Ortega Álvarez (rúbrica)

Que adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Alejandro Ojeda Anguiano, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema y argumentos que la sustentan

Las familias y su evolución

En la actualidad no podemos hablar de un solo modelo de familia, sino de diversidad en la familia o mejor dicho diversidad de familias y ello deriva de la circunstancia especial de que el concepto familia ha avanzado y el modelo antiguo ya no es aceptable, ya que en sí mismo vulnera derechos humanos de aquéllos que no se ajustan a dicho modelo mal llamado tradicional, de ahí la necesidad en avanzar al concepto familias , para así incorporar todos los tipos o modelos conformados al interior, sólo así podremos afirmar y asegurar un avance en una institución social como unidad básica de protección, cuidado y socialización innegable en la sociedad.

Diversidad de familias , son reconocidas como personas desde un enfoque de derechos humanos y no por un juicio de valor sobre su orientación sexual. De ahí la importancia y la necesidad de respetar la voluntad de unir afectos, esfuerzos y patrimonios, independientemente de la construcción de género o preferencias sexuales.

Las familias son una clara referencia al entendimiento de la coexistencia física, social, cultural, simbólica y pacífica entre personas o grupos que comparten un espacio, llevándonos al plano de la vida común y de la armonía que se busca en las relaciones afectivas que se establecen con otras personas.

Como antecedente en México, en materia de igualdad de matrimonio encontramos la Ley de Convivencia que dio reconocimiento legal a aquellos hogares formados por personas sin parentesco consanguíneo, la cual, incluyó derechos tales como herencia, subrogación del arrendamiento, recibir pensión alimenticia, tutela legítima y de sucesión, existiendo restricciones como reclamo de pensión, falta de determinación sobre la obligatoriedad de la permanencia en el hogar común.

En dicha ley no se dio claridad sobre si en las “sociedades de convivencia” se tendría que realizar de manera clara el fin de compartir un ejercicio de la sexualidad entre los convivientes.

Estos vacíos son determinantes en la presente iniciativa, ya que no todas las sociedades de convivencia son formadas con propósitos de procrear o compartir el ejercicio de la sexualidad. De hecho, en su definición legal no se establece este hecho como cualidad para el reconocimiento de la misma.

Más allá de la idealización de la pareja, dada la heteronormatividad imperante (Illouz, 1997) como modelo hegemónico para entender las uniones de tipo civil, se deben reconocer

las transiciones en las concepciones de convivencia que las personas hoy en día han construido ante fenómenos sociales tales como el abandono, la cuestión socioeconómica, las aspiraciones productivas u otras problemáticas sociales que van articulando diferentes formas y expresiones de la convivencia.

En ese sentido, las nombradas “sociedades de convivencia” han sido ligadas a las parejas con una orientación sexual distinta, sin embargo, como se ha dicho, la figura jurídica de “sociedades de convivencia” no daba algunos otros alcances en términos de derechos como los de la figura del matrimonio civil. Por ello, la relevancia de la exigibilidad en el “matrimonio civil igualitario” por parte de la comunidad Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Transgénero, Trasvesti e Intersexual (LGBTTTI).

Desde una perspectiva de derechos humanos, se concibe la importancia de reconocer a las personas como tomadoras de decisiones sobre sus proyectos de vida, construcciones identitarias y la posibilidad de decidir un futuro en construcción con otra persona, no importando la condición o posición de la misma.

Cabe resaltar que “la autodefinición es una concepción ligada al derecho humano al libre desarrollo de la personalidad que ha cobrado un fuerte sentido para poner en el centro la dignidad humana y el respeto a la esfera íntima de cada persona” (Sánchez Zepeda, 2016) y que en la presente coyuntura, resulta ser más visible en la demanda del reconocimiento de las llamadas “minorías activas” como el caso de las personas con orientación sexual e identidad de género al exigir un reconocimiento y respeto ante su elección de vida para poder conformar un proyecto “conjunto de existencia, coexistencia y de vida en común” (Sánchez Zepeda, 2016) con otra persona que tiene como finalidad cumplir con los mismos deseos y establecimientos que una pareja heterosexual, cuando se plantea la posibilidad de la crianza de hijas e hijos, más que el de la procreación de los mismos.

No hay que olvidar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha dejado claro que el libre desarrollo de la personalidad es un derecho humano y que entre otros aspectos, pone énfasis en los aspectos fundamentales reconocidos en el orden jurídico mexicano, como “derechos personalísimos” definidos como los que “todo individuo tiene al elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida” es decir, que en este derecho, el Estado reconoce “la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción, ni controles injustificados, (incluidos los que se construyen en la cosmovisión socio cultural) con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado acorde a sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera.” (Sánchez Zepeda op. Cit SCJN, 2016).

Ninguna norma, decisión o practica de derecho interna, tanto por parte de las autoridades locales como de particulares pueden disminuir o restringir los derechos de una persona a conformar una modalidad de realidad social a partir y solo por su orientación sexual.

Las familias son aquellos grupos que se forman a través de lazos afectivos, solidarios y fraternales así como el ámbito de socialización y de convivencia de las personas, no se prioriza los rasgos biológicos con los que se destaca la consanguineidad y la procreación como fines únicos de las parejas heterosexuales. Por lo tanto, reconocer el aspecto “evolutivo e histórico de las familias como construcción social y cultural” (Sánchez

Zepeda, 2016) conformado por las personas, es sustancial para la no discriminación de las familias independientemente del género o las preferencias sexuales de sus integrantes.

Un fallo histórico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el que da en la acción de inconstitucionalidad interpuesta 2/2010 en el tema de matrimonio entre personas del mismo sexo, determinó que el matrimonio homosexual no era contrario a la Constitución Mexicana.

La litis se centró en que la finalidad de un matrimonio era la procreación, a lo que la SCJN negó en tesis jurisprudencia señalando que el objetivo de la familia “es la procreación de la misma como realidad social” por lo que la procreación no es un objetivo único, ni hay razón justificada para que la procreación sea una función exclusiva y absoluta de una pareja heterosexual.

Las responsabilidades parentales no son exclusivas de la pareja heterosexual por lo que la crianza se entiende desde un enfoque de derechos humanos, como aquel proceso en donde hay responsabilidades sociales, culturales, económicas, formativo-creativas que de manera compartida se distribuye el cuidado y la protección de los hijos y de esta manera su desarrollo integral y la protección a su integridad personal. La organización doméstica en la que se asignaba a la mujer, ha cambiado, ahora las labores del hogar son distribuidas equitativamente (ENTS-UNAM, 2016).

Existe un contexto de abandono social por el entorno parental básico (Familia), en dónde una de las problemáticas contemporáneas y debates relevantes a resolver, es la opción de generar y crear entornos de convivencia alternativos de cuidado frente a la práctica de colocar a niñas y niños en instituciones llamadas “orfanatos” o “casas hogar” que los expone a peligros como la perpetuidad del maltrato físico y psicológico, a la trata con fines de explotación sexual, generando secuelas permanentes y un estado de salud mental y emocional precarizado. En relación a lo anterior, promover una cultura de hogares alternativos que generen un entorno de acogida sustentado en dos ideas, protección y cuidado, resulta básico y con una visión a largo plazo que mire hacia otras posibilidades de cómo tejer el bienestar de las niñas, niños u adolescentes que se encuentran sin posibilidades de provisión material, afectiva, educativa y emocional.

En resumen, la necesidad de reconocer la diversidad de las expresiones familiares, atiende a una realidad actual sobre el cómo se constituyen las relaciones en nuestra sociedad actual y desde un punto de partida que reconoce las libertades y derechos humanos de cada persona (un pilar del principio pro persona reconocido en nuestra constitución).

Las familias, es entonces, “la concreción de un proceso y construcción social y humana, que como tal es evolutiva y cambiante” (Sánchez Zepeda, 2016). Es por ello que el modelo convencional pensado a partir y sólo tras el argumento natural de la procreación entre mujer y hombre hoy en día, está cambiando, “ya que la unión entre dos personas es concebida como un proyecto de vida en colectivo con deseo de vivir en pareja y ejercer su derecho de crianza, expectativa que no es exclusiva de una concepción de género u otro. Es un derecho de todas las personas” (ENTS-UNAM, 2016).

Illouz, Eva (1997) “Consuming the romantic utopia. Love and the Cultural contradictions of capitalism. University of California press. EUA.

Sánchez Zepeda (2016) “Todas somos familias diversas. Una visión amplia en las concepciones implícitas del término Sociedades de Convivencia” Ensayo presentado en el seminario Familias y sociedades de convivencia en México , realizado el 26 de mayo del año citado en la Escuela Nacional de Trabajo Social (UNAM) Ciudad de México.

Infografías de la Escuela Nacional de Trabajo Social UNAM (2016) sobre los temas de sociedades de convivencia, hogares alternativos, matrimonio igualitario y familias diversas, consultados en septiembre del 2016:

http://www.trabajosocial.unam.mx/comunicados/2016/septiembre/infografia_sociedades_convivencia.pdf

http://www.trabajosocial.unam.mx/comunicados/2016/junio/infografia_MATRIMONIO.pdf

http://www.trabajosocial.unam.mx/web2015/comunicados/2016/mayo/infografia_FAMILIAS.pdf

<http://www.trabajosocial.unam.mx/comunicados/2016/agosto/Hogares%20alternativos.pdf>

Foro Diversidad de familias y matrimonio igualitario , llevado a cabo el pasado 11 de octubre del presente año, en el auditorio Aurora Jiménez de este recinto legislativo y organizado por el suscrito diputado; después de la participación de especialistas en el tema, llegamos a las siguientes:

Conclusiones

Primera. El estado laico debe prevalecer en todo momento y las instituciones públicas deben actuar apegadas a una absoluta neutralidad. Los dogmas que pretende imponer el clero en los temas de familia son inadmisibles en temas de aspecto civil y político.

Por lo que hacemos una declaración enfática, rechazando cualquier pretensión del clero a involucrarse en temas netamente civiles y de derechos humanos.

Segundo. El concepto familia está cambiando y como legisladores debemos atender los nuevos vínculos sociales. La familia no sólo se une por cuestiones de sexualidad, en la actualidad no queda supeditada al género. Las actuales problemáticas sociales han generado que la familia se forme no sólo por integrantes con vínculo consanguíneo; hoy en día personas de la tercera edad se unen para procurarse mutuamente; ante la falta de los padres, los abuelos que cuidan a los nietos; mujeres y hombres se unen de forma libre, buscando integrar objetivos comunes y proyectos de vida. Las nuevas relaciones sociales no sólo se están integrando para procrear. Solidaridad y protección es la esencia de la familia, por lo tanto, hablar de familia es hablar de amor, procuración mutua. Por ello, la diversidad de

familias en esencia es un derecho humano, ya que forma parte de los derechos relativos a la libertad de decidir.

Tercero. Reconocer la diversidad de familias nos lleva a libertades como el matrimonio igualitario. El núcleo social tradicional de hombre, ha permitido que otras formas de unión puedan establecerse, en las sociedades contemporáneas el matrimonio igualitario, es un derecho humano que debemos reconocer.

No podemos seguir negando otras formas de estructuras familiares, ya que la sociedad nos está dando muestra de que el matrimonio es, reitero ser o estar, libre de géneros.

Por ello, como legisladores debemos aceptar y reconocer la realidad y adoptar las medidas necesarias para garantizar que el derecho humano a matrimonios igualitario sea efectivo y no se discrimine a ninguna persona.

Nos unimos libremente sin importar nuestras preferencias, somos libres y únicos. Nosotros decidimos con quién compartir nuestras vidas y nadie puede imponer formas de pensar.

Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto y motivado, el diputado suscrito, Alejandro Ojeda Anguiano, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de la LXIII Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorgan por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el cual se adiciona un séptimo párrafo, recorriéndose los demás en su orden, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un séptimo párrafo, recorriéndose los demás en su orden, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 4. ...

...

...

...

...

...

Las familias son el núcleo fundamental de la sociedad y se reconoce la diversidad de las mismas, originadas por género o preferencias sexuales, por lo que no se podrán coartar ni limitar derechos sociales, laborales, contractuales o cualesquiera otros, de sus integrantes, respetando siempre el principio de no discriminación establecido en esta Constitución. Asimismo se reconoce el derecho al matrimonio como la unión de dos personas, el cual, se celebrará con el libre y pleno consentimiento de los contrayentes, quienes deberán ser mayores de edad. El Estado tomará las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.

...

...

...

...

...

...

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 y las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, deberán realizar las reformas a las legislaciones que correspondan en un plazo máximo de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. Si el Congreso de la Unión o las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México no cumplen en tiempo con el artículo anterior, todas las instituciones públicas deberán ajustarse, aún con ausencia de ley al cumplimiento del presente decreto, respetando y cumpliendo en todo momento el artículo 1 de esta Constitución.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de octubre de 2016.

Diputado Alejandro Ojeda Anguiano (rúbrica)

Que adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, César Camacho Quiroz y Jorge Carlos Ramírez Marín, del Grupo Parlamentario del PRI

Los proponentes diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, y los diputados César Camacho Quiroz y Jorge Carlos Ramírez Marín, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, inciso I y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de discapacidad, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Se estima que en el mundo hay más de 7 mil millones de personas, de las que mil millones viven con algún tipo de discapacidad, es decir, 15 por ciento, que está ubicada principalmente entre países en vías de desarrollo.

Datos recabados por la Organización Mundial de la Salud confirman que este grupo vulnerable, lamentablemente es uno de los sectores que enfrentan mayores obstáculos para acceder a los servicios que debe brindarles el Estado, y por consiguiente de disfrutar con plenitud sus derechos principalmente a la salud, educación, empleo, transporte, así como a la información, cuya tendencia seguirá en aumento en el futuro como consecuencia del envejecimiento poblacional, y por el aumento mundial de enfermedades crónicas degenerativas, cardiovasculares, el cáncer, así como las enfermedades mentales.¹

De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México 7.2 millones de personas padecen alguna discapacidad, cifra que equivale al 6 por ciento de la población del país. La estructura por edad de la población con discapacidad con mayor concentración en los adultos mayores, mientras que por sexo de 0 a 39 años, el porcentaje de varones supera al de mujeres, pero a partir de los 45 años, la relación se invierte, alcanzando las mayores diferencias a partir de los 65 años. Entre los tipos de discapacidad más frecuentes a nivel nacional destacan: caminar, subir o bajar usando sus piernas (64.1%) y extremo opuesto la dificultad para hablar o comunicarse (18 por ciento). Los tipos de discapacidad más frecuentes afectan principalmente a los adultos mayores y a los adultos, segmentos de la población donde se ubica el mayor número de personas con discapacidad. Para la población de 60 años y más, también se observan porcentajes altos de personas que reportaron dificultades para escuchar (46.9%), aprender, recordar o concentrarse (44.6%) y mover o usar sus brazos o manos (42.7 por ciento). Por su parte, entre la población infantil (0 a 14 años), destaca el porcentaje de quienes tienen dificultades para hablar o comunicarse (45.6%) y para bañarse, vestirse o comer (37.4 por ciento). Finalmente, entre los jóvenes (15 a 29 años) con discapacidad, las dificultades para ver

(44.6%) son las más frecuentes. Nayarit y Durango son las entidades que presentan las prevalencias más altas de discapacidad del país, con 8.2 y 7.5% respectivamente. Le siguen tres estados con una prevalencia de 7.4% (Colima, Jalisco y Zacatecas). Las otras entidades con valores por encima de la nacional son: Michoacán (6.9%), Baja California Sur (6.8%), Veracruz (6.7%), Chihuahua y San Luis Potosí (6.6%), Oaxaca, Sinaloa y Yucatán (6.5%), Estado de México (6.2%) y Guerrero (6.1 por ciento).²

Lamentablemente, hacer referencia a las personas con discapacidad, nos encontramos con uno de los sectores más desfavorecidos de la población del país, datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), tomados con base en el módulo de condiciones socioeconómicas de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2012, establecen que a pesar que la población con discapacidad en situación de pobreza extrema se redujo de 13.9 por ciento (2010) a 12.7 (2012), cerca de 0.9 millones de personas y la población con discapacidad en situación de pobreza moderada aumentó de 36.3 por ciento (2010) a 38.5 (2012); esto es, alrededor de 2.9 millones de personas.

El propio Coneval indica que los 5.7 millones de personas con discapacidad muestran al menos una carencia social, 2.1 millones presentan al menos tres carencias sociales, 3.8 millones presentan rezago educativo, 1.3 millones presentan carencia por acceso a los servicios de salud, 3.1 millones carencia por acceso a la seguridad social, 0.8 millones carencia por calidad y espacios en la vivienda, 1.7 millones carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, y 2.2 millones carencia por acceso a la alimentación. 1.7 millones de personas con discapacidad viven con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y 3.9 millones viven con un ingreso inferior a la línea de bienestar.³

En el mismo sentido, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación estimó recientemente que las principales causas de discriminación presentadas ante dicha instancia fueron por actos discriminatorios cometidos en agravio de personas con discapacidad.⁴

Debemos reconocer que México, cuenta con una larga tradición de lucha y defensa de los derechos de las personas con alguna discapacidad. Desde la década de los años 80 en el siglo pasado, inició un proceso de amplia participación y organización, que en el marco de lo que en su momento se denominó como el “Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos”.

Uno de los instrumentos de este “decenio” fue el plan de acción, a través del cual se logró un avance mayúsculo, pues se consiguió la reconceptualización de la discapacidad, en un sentido mucho más social, eliminando el sesgo exclusivamente clínico que se le había dado históricamente, por lo cual se llegó incluso a la desclasificación de la discapacidad como “padecimiento” en el catálogo de la Clasificación Internacional de las Enfermedades.

En la década de los 90, se dieron otros pasos relevantes: se construyó el primer Programa Nacional integral, bajo la denominación del Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, creado por Acuerdo Presidencial en 1995, y el cual propició una lógica de integralidad que ha sido difícil de alcanzar en otras administraciones, y que es hasta en la presente administración federal del Presidente Enrique Peña Nieto que se elaboró en armonización con la Convención sobre los

Derechos de las Personas con Discapacidad el “ Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de la Personas con Discapacidad “ publicado el 30 de abril del 2013 en el DOF y que se implementa por el Conadis (Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de la Personas con Discapacidad) en el marco de la coordinación y articulación interinstitucional que marca la Ley General de Inclusión de las Personas con Discapacidad; iniciativa de ley que impulso el Grupo Parlamentario del PRI en la LXI Legislatura y que con el consenso y compromiso de las diferentes expresiones políticas, que integraron la legislatura, se doto a las personas con discapacidad de un marco jurídico con perspectiva de derechos humanos y acorde la Convención de Naciones Unidas que nos coloca a la vanguardia de la legislación más avanzada del mundo.

En la década del 2000, recogiendo años de trabajo y autoridad moral, don Gilberto Rincón, junto con otras personalidades a nivel internacional, dio una tenaz lucha al seno de la Organización de las Naciones Unidas a fin de conseguir la aprobación de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad; así como de otros instrumentos que llevaron a la reforma del artículo Primero Constitucional en materia del derecho a la igualdad y la prohibición de la discriminación; la creación de la Ley Federal para prevenir y erradicar la Discriminación; así como a la creación del Consejo Nacional para prevenir y eliminar la Discriminación.

La citada convención y su ratificación por el Estado mexicano, marcó un precedente más en la historia de los derechos humanos en nuestro país, y que junto a la afortunada y gran reforma del artículo 1o. de la Constitución en junio del 2011, que dio rango constitucional a los Tratados Internacionales ratificados por el estado mexicano y por consiguiente la responsabilidad de armonizar a todo el Orden Jurídico Nacional, incluida la propia Constitución

Sin duda que los esfuerzos gubernamentales y avances legislativos que en la materia se han generado en el país son plausibles, sin embargo, como lo demuestran las estadísticas, resulta fundamental seguir fortaleciendo nuestro andamiaje legal con el objetivo de lograr que las personas con discapacidad ejerzan de manera integral sus derechos.

Hoy nos encontramos que por falta de claridad normativa y de una aplicación adecuada de la ley vigente, la SCJN ha tenido que intervenir a fin de proteger los derechos de las personas con discapacidad que se supone ya tiene garantizados.

Como vía de ejemplo en enero de 2014, a propuesta de la ministra Olga Sánchez Cordero, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación brindó protección jurídica amparando a la joven con discapacidad Mariana Díaz Figueroa, quien por padecer parálisis cerebral infantil fue víctima de discriminación laboral por una empresa del sector privado.⁵

En el mismo tenor, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en las sesiones del 9 y 10 de febrero de 2015, al resolver la acción de inconstitucionalidad 86/2009, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra diversos preceptos de la Ley de Salud Pública de Baja California, determinó invalidar la porción normativa del primer párrafo del artículo 147 de dicho ordenamiento, que dice: no dependientes , al considerarla discriminatoria de los menores con discapacidad dependiente,

por impedir el acceso a los niños en esa situación a los centros de desarrollo infantil de esta entidad federativa. Dicha invalidez surtirá sus efectos a la notificación de la resolución al Congreso del estado. Asimismo, el alto tribunal estableció que ese órgano legislativo deberá ajustar todo su marco normativo de la materia, a más tardar durante el próximo periodo legislativo, a fin de que se adopte el nuevo modelo inclusivo contemplado en las disposiciones internacionales.⁶

Luego entonces, la reforma constitucional de 2011, que dio el rango constitucional a los derechos humanos y otorgó la validez jurídica a los tratados internacionales en nuestro sistema normativo, constituye el principal pilar para establecer la obligación del Estado a fin de lograr garantizar la protección, el respeto y ejercicio de los derechos humanos de nuestra sociedad en su conjunto, y que además nos brinda la oportunidad de seguir construyendo mejores condiciones para que los sectores más vulnerables, en este caso, para que las personas con discapacidad alcancen su desarrollo integral y sobre todo para que disfruten plenamente de sus derechos individuales y colectivos.

En este tenor y de acuerdo con lo establecido por la ley fundamental, es urgente que el Estado asuma el compromiso de cumplir con disposiciones normativas establecidas en los instrumentos internacionales que en materia de derechos de personas con discapacidad ha suscrito, entre ellos, a las disposiciones de Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y a lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Compañeras y compañeros legisladores: como representantes de la población mexicana tenemos el compromiso de unir esfuerzos legislativos en favor de las personas con discapacidad para que ellos puedan desarrollarse a plenitud, para que logren satisfacer sus necesidades y acceder dignamente a la salud, asistencia social, educación, accesibilidad, vivienda, empleo, deporte, transporte, comunicaciones, recreación, cultura y turismo, libertad de expresión, así como a la opinión y acceso a la información, en igualdad de oportunidades que los demás sectores de la sociedad mexicana, en este sentido, debemos de fortalecer la ley con el objetivo hacer más eficiente una promoción y protección que aseguren el ejercicio pleno e integral de sus derechos humanos.

Es importante recordar que en febrero de 2015, el pleno del Senado de la República aprobó una reforma de la Ley Federal del Trabajo, para incorporar la noción de “trabajo digno o decente”, y prohibir cualquier tipo de discriminación en el ámbito laboral y regular, en igualdad de oportunidades, el acceso al empleo de personas con discapacidad.⁷

En este contexto, a fin de complementar esta importante reforma, así como la legislación vigente en la materia, es necesario plasmar textualmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanas la obligación del Estado para salvaguardar los derechos de las personas con discapacidad.

Por lo expuesto me permito presentar a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de discapacidad

Único. Se adiciona un último párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de discapacidad, para quedar como sigue:

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

...

...

...

...

...

El Estado garantizará los derechos de las personas con discapacidad promoviendo en todo momento su inclusión, integración y participación efectiva para que alcancen un desarrollo integral digno y el ejercicio de sus derechos laborales.

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.who.int/disabilities/world_report/2011/es/

2 <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/discapacidad0.pdf>

3 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343100&fecha=30/04/2014

4 http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=boletin&id=733&id_opcion=103&op=213

5 <http://noticieros.televisa.com/mexico/1401/scjn-ampara-joven-discapacitada/>

6 <http://www2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=3023>

7 <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=52860>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de octubre de 2016.

Diputados: César Camacho Quiroz, Jorge Carlos Ramírez Marín, Ruth Noemí Tiscareño
Agoitia (rúbricas).

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de revocación de mandato, a cargo del diputado Francisco Xavier Nava Palacios, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema que la Iniciativa pretende resolver

La evolución de nuestra joven y frágil democracia no ha sido plena y en el México de hoy la consolidación y vigencia de esa democracia está en riesgo si no generamos cambios que permitan ampliar los instrumentos de participación ciudadana y rendición de cuentas, más allá de los mecanismos formales de democracia representativa y de elección directa de autoridades. Hoy resulta apremiante generar cambios que amplíen las relaciones democráticas entre la sociedad y el Estado y que sirvan además como un mecanismo de contención ante el debilitamiento de la legitimidad del Estado y a la creciente desconfianza del ciudadano hacia sus representantes, como viene ocurriendo en el escenario político actual.

A pesar de algunos avances logrados para instaurar mecanismos de participación ciudadana en nuestra Constitución que se han venido dado en los últimos años, en particular, con la instauración de las figuras de consulta popular y de Iniciativa ciudadana como figuras de democracia indirecta, hay especialistas quienes afirman que “México mantiene un rezago en cuanto la democracia participativa materializada a través de sus diferentes formas como el plebiscito, referéndum, la iniciativa legislativa, la revocación de mandato, el presupuesto participativo, en la acción ciudadana de inconstitucionalidad, etc., toda vez que muchas naciones del mundo han incorporado distintas formas de participación ciudadana en sus textos constitucionales y se ha revisado la participación popular en la toma de decisiones fundamentales en el ejercicio del poder político”¹

Desde luego que estas formas no generan por sí mismas una mayor calidad democrática, especialmente las figuras de plebiscito y consulta popular sobre las cuales ronda un viejo y profundo debate donde “El escaso aprecio de que gozan entre los partidarios de la democracia representativa proviene de su abuso por parte de regímenes autoritarios y totalitarios en los siglos XIX y XX, cuya práctica ha significado no una desviación sino una suplantación de su significado teórico, como expresión libre de la voluntad popular”.² De tal modo que “las élites del poder que dirigen a la clase dominante pueden arrastrar a una parte del pueblo y legitimarse en una consulta a la manera bonapartista, pero esto es un desafío para las fuerzas democratizadoras, más que un motivo de parálisis; de otro modo quedaría intacto el monopolio del poder, siendo que de lo que se trata es de redistribuirlo”.³

El ejercicio monopólico del poder en nuestro país ha devenido en abusos sistemáticos en contra de la población, los representantes electos han traicionado la voluntad de quien los eligió, violentando con su actuar, sus derechos humanos; los gobernantes incluso se han coludido con el crimen organizado como se ha documentado en los estados de Veracruz y Coahuila o se han servido del mismo para arrebatar a empresarios y particulares sus propiedades, como es el caso del estado de Quintana Roo; en general priva en nuestro país

un descontento asociado a la percepción que funcionarios y representantes de todos los niveles, incluyendo el Presidente de la República, disponen ilegalmente y abusivamente de recursos públicos y sin embargo no existe un mecanismo institucional que permita a los ciudadanos, remover a sus representantes electos en un marco de democracia formal.

El voto popular representa el otorgamiento de la confianza y la voluntad colectiva, pero dicha confianza no se deposita en el representante popular para que éste actúe arbitrariamente, sino para el cumplimiento de esa voluntad en el marco de los derechos y prerrogativas de los que deben gozar los ciudadanos.

Si los ciudadanos eligen a sus representantes a través del voto y mediante el mismo entendemos que se concreta la voluntad de la cual emana la autoridad, es claro que esta autoridad puede ser revocada por la voluntad que le da origen. Sin embargo, esta expresión que señala el origen de la autoridad en la voluntad colectiva es sólo declarativa, por lo que, en la práctica, los ciudadanos no cuentan con los instrumentos a través de los cuales pueden revocar el mandato que han conferido, del mismo modo como es otorgado.

Esta deficiencia instrumental en la formación del mandato debe ser corregida pues el objetivo de la democracia es mantener la legitimidad de quien representa la voluntad popular, favoreciendo en todo momento la vigilancia que los ciudadanos hacen de sus gobernantes y permitiendo que de forma virtuosa, estos puedan ser revocados en el mandato conferido cuando es claro que sus actos son contrarios a la voluntad popular que les confirió el poder, por lo que el derecho revocatorio se constituye en mecanismo que refuerza el Estado democrático y pone límites a la separación abismal que se forma entre ciudadanos y gobernantes a través de la partidocracia.

Argumentos que sustentan la iniciativa

La revocación de mandato es el procedimiento por medio del cual, los ciudadanos pueden poner fin al cargo del gobernante electo con anterioridad a la expiración del período para el cual fue elegido. Este procedimiento implicaría que los ciudadanos mexicanos, tendrían la posibilidad de destituir de su cargo a los servidores públicos que hayan sido electos popularmente; es decir, al Presidente de la República, a los Gobernadores de los Estados, al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, a los municipales, miembros de los cabildos, además de alcaldes y concejales de la Ciudad de México, toda vez que, desde la perspectiva de los ciudadanos, estos hayan perdido legitimidad, reconociendo la capacidad de las personas de aceptar el incumplimiento constante en las obligaciones derivadas del ejercicio del cargo, actos de corrupción, impunidad, violación de derechos humanos, e incluso, la clara ineptitud en su desempeño.

“Este procedimiento, también conocido como “recall”, tiene su origen en el derecho anglosajón. Algunos lo sitúan en Estados Unidos debido al desarrollo que logró alcanzar en ese lugar en la década de 1890. La revocatoria de mandato se fundamenta en el principio de soberanía popular y de representación, en el sentido de que los funcionarios públicos son depositarios de la voluntad popular y por ende, están sujetos al control ciudadano, toda vez que el pueblo es quien otorgar a sus gobernantes un mandato para que ejerzan el poder

político. De ahí que el concepto de “mandato imperativo” adquiere especial valor, pues los mandatarios deben atenerse a las instrucciones de sus electores”.⁴

“A diferencia de otros procedimientos de destitución (como el juicio político y el impeachment), la revocación del mandato se decide en las urnas por el mismo cuerpo electoral que designó al funcionario público y no supone una acción judicial que exige las garantías del debido proceso”,⁵ es decir la revocación es una competencia de la ciudadanía, dejando intactas las prerrogativas del Congreso.

Las ventajas de este instrumento son las siguientes: aumenta el interés de los electores en los asuntos políticos al permitirles la participación directa en decisiones de gran relevancia; obliga a los gobernantes a mantener una relación más cercana con el electorado; le recuerda al gobernante que su labor es evaluada directamente por el ciudadano y por último, faculta al elector a destituir al funcionario cuando haya perdido la confianza en él.

Sin embargo, este instrumento específico de democracia semidirecta debe enfrentar diversos retos para su instrumentación, principalmente el que tiene que ver con el número de electores solicitantes y el umbral mínimo de votación emitida y votación favorable para que el resultado sea válido y obligatorio, de tal manera que el número de solicitantes no debiera ser tan bajo que una minoría carente de representatividad ponga en marcha el mecanismo de revocación (en esta propuesta se propone un umbral del 10% de los electores como sucede con la legislación del estado de Chihuahua), ese es quizás el menor de los problemas porque el mayor es el número de ciudadanos que acuden a votar en este tipo de consultas.

Es así que “en las consultas a los ciudadanos la tasa de participación es baja y no aumenta la participación del electorado, por lo que la decisión es tomada por menos electores que los que eligieron al parlamento, lo que pone en duda la legitimidad de sus decisiones. En cambio la participación de los ciudadanos es más alta en las elecciones de candidatos, lo que confiere mayor legitimidad a las decisiones de los representantes. En el más representativo de los casos, Suiza, la tasa de participación no excede de 49 por ciento de los electores inscritos, y cae hasta el 30 por ciento. La decisión es tomada por una clara minoría, y no se ve cómo sería más legítima si hubiera sido adoptada por una asamblea parlamentaria”.⁶

Según Claude Emery⁷ existen formas de corregir la falta de legitimidad de una decisión por causa de una muy baja participación, elevando el umbral que debe franquear el total de votos emitidos calculado sobre los electores inscritos o con derecho; sugerencia que se adopta en esta propuesta estableciendo como válida y obligatoria la consulta cuando emitan su sufragio al menos el 25 por ciento de los ciudadanos en la lista nominal de electores y empatando la consulta revocatoria a otras elecciones que en el caso de México proponemos que sea la de diputados federales o locales cuyo cargo no es objeto de revocación.

En ese sentido se debe reconocer que otros problemas de la consulta revocatoria son los efectos intrínsecos de la misma, donde una mayoría que se pronuncia a favor o en contra de la continuidad lo gana todo a través de un mandato imperativo, mientras que una minoría lo pierde todo y no hay ningún mecanismo resarcitorio, pero ese es el riesgo que se debe

correr para garantizar la estabilidad del propio sistema democrático cuando se encuentra en un límite. Pero este problema encuentra solución conservando el sistema de representación de minorías. Por tal razón en esta iniciativa de reformas constitucionales no se propone la revocación de los miembros de los congresos locales ni los del Congreso de la Unión.

Los miembros del parlamento son garantes de la pluralidad política, pero también son depositarios de facultades revocatorias; en el caso mexicano los legisladores locales están facultados para disolver ayuntamientos y revocar el mandato de un gobernador o fincarle juicio político y en el caso federal los diputados se convierten además en jurado de procedencia de modo tal que el poder legislativo es una primera instancia de revocación.

Se debe también reconocer que en el caso mexicano la elección intermedia para renovar legislaturas locales no ha logrado convertirse en una forma de fortalecer el contrapeso natural que debiera significar la elección de un Poder Legislativo independiente al Poder Ejecutivo. Son varios los factores que se conjuntan, en primer lugar porque las elecciones intermedias presentan un gran nivel de abstencionismo, lo cual permite que la movilización y el clientelismo electoral favorezcan los intereses del partido político que detenta el Poder Ejecutivo. Por otro se encuentran las cláusulas de gobernabilidad que evitan que ciertos porcentajes de votación den lugar a la conformación de primeras minorías legislativas de signo político distinto al del gobernador, pero también sucede que cuando el sentido de la votación da lugar a la conformación de una clara mayoría de signo político distinto al del Poder Ejecutivo Local y se está ante el extraño caso de “gobierno dividido”, las componendas entre la partidocracia hacen que el Poder Ejecutivo no sea verdaderamente acotado por una mayoría legislativa de oposición.

Pero estos defectos del parlamentarismo mexicano pueden corregirse y convertirse en una ventana de oportunidad con la implementación de la consulta revocatoria. Un aspecto sustancial del modelo que se propone a través de la presente iniciativa es que se empata la posibilidad de llevar a cabo una consulta popular revocatoria con la elección simultánea de una nueva legislatura local o federal. De este modo el mandato de la ciudadanía puede convertirse en un mandato claro e indubitable a favor de la continuidad y permanencia o, en caso contrario, se estará en la posibilidad de formar un nuevo gobierno que será nombrado desde una nueva conformación parlamentaria si es que es voluntad de la ciudadanía revocar el mandato de un Gobernador, del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, de los Presidentes Municipales o del Presidente de la República.

No se trata de revocar por revocar o de concentrar la acción ciudadana para hacer dimitir a un personaje político personalizando las causas del descontento. Si la crisis institucional y democrática precisa un cambio de rumbo, este podrá darse de manera pacífica, articulada y sin ninguna simulación, cuidando además la pluralidad y la representación proporcional. De igual modo quedan intactas las facultades revocatorias de los parlamentos las cuales pueden usarse en todo momento sin que estas queden por detrás o subordinadas a la facultad revocatoria ciudadana.

Bajo el esquema de esta propuesta corresponderá a los congresos estatales y a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, expedir las leyes secundarias que normen el proceso de revocación de los munícipes, miembros del cabildo y los alcaldes y concejales de la

Ciudad de México, ya que existen una enorme variedad de sistemas electorales municipales y esquemas de proporcionalidad al interior de los cabildos.

En las sociedades modernas la diversidad de intereses genera conflictos cuya solución exige grandes esfuerzos por alcanzar la integración y el equilibrio social. Los mecanismos plebiscitarios permiten uno de los modos de integración social particularmente en sociedades altamente desiguales como las latinoamericanas donde la consulta puede constituirse en la vía pacífica por excelencia que permita canalizar esos esfuerzos para reordenar a la sociedad que de otro modo puede derivar en violencia.⁸

Son varios los países latinoamericanos que han incluido en sus constituciones consultas revocatorias. Citamos como un ejemplo ilustrativo e indicativo el texto constitucional vigente en la República del Ecuador en 2008:

Capítulo quinto
Derechos de participación

Artículo 61. Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

1. (...)
2. (...).
3. (...)
4. (...)
5. (...)
6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.
7. (...)
8. (...)

Artículo 105. Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular.

La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato.

La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o

Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral.

Nuestro país no es ajeno a la consulta revocatoria ya que en tres entidades federativas está prevista la revocación de mandato: Chihuahua, Sinaloa y Quintana Roo. Citamos como un ejemplo ilustrativo e indicativo el texto constitucional vigente de Chihuahua que desde el año 1997 incorpora la figura de revocación:

Capítulo
Del Poder Público

IV

Artículo 27. La soberanía del Estado, reside, originariamente en el pueblo, y en nombre de éste la ejercen los Poderes establecidos en esta Constitución.

(...)

(...)

(...)

Es revocable el mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto. La solicitud de revocación del mandato deberá ser suscrita cuando menos por el 10% de los ciudadanos del Estado, municipio o distrito, según sea el caso y podrá presentarse una vez transcurrido una tercera parte del período para el cual fue electo el funcionario.

(...)

(...)

(...)

Es así que la consulta revocatoria de ningún modo puede significar el debilitamiento de las instituciones representativas, por el contrario, la falta de representatividad y legitimidad que padecen, merma los objetivos de un gobierno representativo, como sucede ahora en nuestro país y en consecuencia, el derecho a la consulta revocatoria se constituye como una salida democrática que además pone límites al manejo patrimonialista del poder público, a la partidocracia, a la separación incontrolable de los partidos frente a los gobernados y los obliga a responder más fielmente a las demandas ciudadanas.

Fundamento legal

Con fundamento en los Artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Artículos 6, numeral 1, fracción I; 76, numeral 1, fracción I; 77, numeral 3; 78, y 102, numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Ordenamientos a modificar

Fracción IX y sus numerales 1o, 2o, 3o, 4o, 5o y 6o al artículo 35, un sexto párrafo al artículo 108 y un párrafo cuarto a la fracción I del artículo 115, un párrafo cuarto a la fracción I y un inciso q) a la fracción IV del artículo 116, un párrafo segundo a la fracción III del artículo 122 y se reforman la fracción III del artículo 36, la fracción XXIX-Q del artículo 73 y el artículo 83 y la fracción VI del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer la revocación de mandato.

Texto normativo propuesto

Proyecto de Decreto

Artículo Único. Se adiciona una fracción IX y sus numerales 1o, 2o, 3o, 4o, 5 y 6o al artículo 35; un sexto párrafo al artículo 108; un párrafo cuarto a la fracción I del artículo 115; un párrafo cuarto a la fracción I y un inciso q) a la fracción IV del artículo 116; un párrafo segundo a la fracción III del artículo 122 y se reforman la fracción III del artículo 36; la fracción XXIX-Q del artículo 73; el artículo 83; la fracción IV inciso a) del artículo 116 y la fracción VI del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. ...

I. al VIII. ...

IX. Revocar el mandato de los funcionarios públicos electos por elección popular .

1. Podrán ser sujetos de revocación de mandato mediante consulta ciudadana el presidente de la República, los gobernadores de las entidades federativas, 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 cuando haya transcurrido la mitad de su gestión.

2. Podrán solicitar la aplicación de una consulta de revocación de mandato el equivalente al 10 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores en la demarcación territorial correspondiente.

3. La revocación del mandato sólo podrá ser procedente una sola vez durante el período constitucional que corresponda al cargo de elección.

4. El Instituto Nacional Electoral recibirá las solicitudes de revocación de mandato para verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Constitución y en la legislación 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.

5. La realización de las consultas revocatorias deberán coincidir con las elecciones intermedias cuando se elijan Diputados Federales o diputados locales.

6. El resultado de la consulta de revocación de mandato será válido y de ejecución obligatoria cuando participen al menos el veinticinco por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la demarcación territorial correspondiente.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. y II. ...

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

IV. a V...

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originaria mente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno y revocar el mandato a los funcionarios públicos electos en elección popular incluyendo al Presidente de la República.

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 diciembre y durará en él seis años, salvo que este le sea revocado . 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, gobernadores de las entidades federativas, 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 hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Los ciudadanos habitantes del municipio podrán solicitar una consulta para la revocación del mandato de los representantes populares electos en los ayuntamientos, 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.

Los gobernadores de los estados podrán ser removidos de su cargo por medio de consulta de revocación de mandato, en términos de la presente Constitución y la legislación aplicable en la materia.

...

a) y b)...

...

II. y 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) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos y las consultas revocatorias se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

b)... a p)...

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

V. a IX. ...

Artículo 122. ...

A. ...

I. ... II. ...

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.

El Jefe de Gobierno de la Ciudad de México 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 y la legislación aplicable en la materia.

b) a f) ...

VII. a XI. ...

Artículos 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 tendrán un plazo de 90 días para expedir la legislación general que regule la figura de revocación de mandato, contemplando los medios de impugnación y la resolución de controversias respecto a esta figura.

Tercero. Las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México tendrán un plazo de 180 días para incorporar la figura de revocación de mandato al marco jurídico local que corresponda.

Notas

1 Rodríguez Saldaña, Marcial; “Reforma Constitucional y participación Ciudadana en México”; en Valadés Diego, Carbonell Sánchez Miguel, Fix-Fierro Héctor, Coordinadores; Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo; Estado constitucional, tomo IV, volumen 2 Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM. 2015 p.545

2 Rendón Corona, Armando; “La consulta al pueblo. Formas de la democracia semidirecta”; Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa-Itaca , México, 2010, p.12

3 *Ibídem* p.47

4 Rivera Sánchez, Juan Luis; “Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales”; en: Revista de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones, San José Costa Rica. pág. 13.

5 García Campos, Alan; “La revocación de mandato: un breve acercamiento teórico”; en Quid Juris. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; México; página 25

http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qd_iuris/cont/1/cnt/cnt3.pdf

6 Rendón Corona, Armando; “Debate en torno a la democracia semidirecta” en: Política y Cultura, núm. 11, invierno, 1999; Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco; México pp. 92-93.

7 Emeri, Claude; “Elections et referendums”; en: Madeleine Grawits y Jean Leca. Traite de Science Politique, París, vol. 2, pp. 334-335. Les régimes politique contemporains: Presses Universitaires de France, París, 1985, cap. V, sección I.

8 Rendón Corona, Armando; “La consulta al pueblo. Formas de la democracia semidirecta”; Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa-Itaca, México, 2010, p.27.

Palacio Legislativo de San Lázaro a los 25 días de octubre de 2016.

Diputado Francisco Xavier Nava Palacios (rúbrica)

De la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41, fracción V, Apartado C, numeral 9, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Recinto Legislativo, a 18 de octubre de 2016.

Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar

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

Presente

Por este conducto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 42, fracción XXV, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 10, fracción XXI, 50, fracciones IV y V; 58, fracción X, 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 de iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 9, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Sin otro particular, reitero a usted mi consideración distinguida.

Atentamente

Diputado Antonio Xavier López Adame (rúbrica)

Presidente

Dictamen respecto a la iniciativa de iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41 fracción V, apartado C, numeral 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Honorable Asamblea Legislativa del Distrito Federal

VII Legislatura

Presente

El pasado veintiséis de agosto de dos mil dieciséis, fue turnada a esta Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, para su análisis y dictamen, la iniciativa de iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presenta el diputado Leonel Luna Estrada, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

La Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, incisos o) y q), 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 y V, 18 fracciones II, III, IV, VII y X, 59, 60 fracción II, 61, 62 fracción XXIII, 63, 64, 66, 68, 89, 90 y 91 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 1, 2, 3, 4, 28 párrafos I, II, III, IV, V y IX, 29, 30, 31, 32, 33, 37, 85 fracción I, 86, 90 y 91 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9 fracción I, 19, 34, 35, 42, 43, 44, 46, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 y 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 honorable pleno de la Asamblea Legislativa el presente dictamen, al tenor del siguiente:

Preámbulo

1. Esta Asamblea Legislativa del Distrito Federal es competente para conocer de la iniciativa de iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presenta el diputado Leonel Luna Estrada, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

2. Para cumplir con lo dispuesto por los artículos 28, 32 y 33 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la y los integrantes de la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, se reunieron el 28 de septiembre de dos mil dieciséis, a efecto de analizar y elaborar el dictamen que se presenta al pleno de esta honorable Asamblea Legislativa bajo los siguientes:

Antecedentes

1. El veinticinco de agosto de dos mil dieciséis el diputado Leonel Luna Estrada, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó ante la Comisión de Gobierno de esta Asamblea Legislativa, VII Legislatura, la iniciativa de iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41 fracción V, apartado C, numeral 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Con fecha 26 de agosto de 2016, mediante oficio número ALDF/VIII/CG/ST/1470/2016, de fecha 25 de agosto de 2016, suscrito por el licenciado Luis Gabriel Sánchezcaballero Rigalt, secretario técnico de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal VII Legislatura, fue turnada para su análisis y dictamen a la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias la iniciativa de iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 9, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presenta el diputado Leonel Luna Estrada, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

3. Para cumplir con lo dispuesto por los artículos 28, 32 y 33 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la y los integrantes de la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, se reunieron el 28 de septiembre de dos mil dieciséis, 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 de la presente la iniciativa de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 9, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presenta el diputado Leonel Luna Estrada, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1, 7, 10 fracciones I y XXVII, 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. Qué la iniciativa sujeta a análisis, plantea:

“...La presente iniciativa tiene como objetivo fortalecer la participación ciudadana en las entidades federativas, dejando de considerar a la misma como una rama del derecho electoral y elevando su importancia facultando a los órganos legislativos locales para crear Institutos de participación ciudadana independientes de los organismos públicos locales en materia electoral.

La Ciudad de México y diversas entidades federativas han impulsado mayor número de mecanismos de democracia participativa que de los existentes en el ámbito federal.

En la Ciudad de México, por ejemplo, ya contábamos con una Ley de Participación Ciudadana desde el año 1995, mientras que a nivel federal, fue hasta la reforma constitucional de 9 de agosto de 2012 que se incorporaron las figuras de iniciativa ciudadana y consulta popular.

Es decir, la Ciudad de México cuenta con más de veinte años de experiencia respecto a mecanismos de democracia participativa; en el mismo sentido, diversos estados de la República han logrado consolidar las herramientas de participación ciudadana.

I. Distinción entre democracia representativa y democracia participativa

El artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la democracia no es solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Es decir, el texto constitucional señala que la democracia es más que un régimen político y, más que llevar a cabo elecciones cada tres años, lo cual nos lleva a distinguir entre democracia representativa y democracia participativa.

La democracia representativa puede ser definida como aquella en la que el pueblo gobierna a través de representantes que son electos mediante el sufragio secreto, para que integren los diversos órganos que ejercen atributos de autoridad, es decir, los ciudadanos eligen a sus representantes como diputados y senadores, por medio de quienes tendrán su representación en el Congreso de la Unión, que es el lugar donde se toman las decisiones que impactarán a la sociedad, las leyes que rigen a nuestro país.

Sin embargo, diversos autores señalan la importancia de tomar en cuenta la participación de los ciudadanos más directa en los procesos de toma de decisiones, siempre que existan las vías para hacerlo.

Es decir, la participación social en los actos de gobierno no se agota con el acto de la elección, sino que debe permanentemente subsistir en la legitimación de los actos públicos, lo que da lugar a la teoría de la participación democrática .

De esta manera podemos encontrar a lo que hoy conocemos como democracia semidirecta o participativa que se puede definir como una forma de lograr la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de interés general, a través de la vía institucional que permite conocer la voluntad popular para avalar determinada decisión.

La democracia participativa permite que el gobierno del pueblo , sin necesidad de que toda la población se reúna en lugares públicos a emitir su opinión y tomar decisiones de gobierno, pueda expresar esa voluntad colectiva, a través de mecanismos como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, o la revocación del mandato, que permitan escuchar la voz popular antes que sea tomada una decisión importante respecto de alguna actividad del gobierno.

Para ello, resulta necesario reformar el numeral 9, apartado C, fracción V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derogando la facultad exclusiva de los organismos públicos locales en materia electoral de organizar, desarrollar, realizar el cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana.

II. La participación ciudadana en la Ciudad de México

La primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal fue publicada el 12 de junio de 1995, la cual fue elaborada por la entonces Asamblea de Representantes del Distrito federal, dentro de los objetivos principales de dicha ley se encontraban: proporcionar mecanismos institucionales que permitan una mejor comunicación entre la administración pública del Distrito Federal y los gobernados.

Este primer texto, incorpora las siguientes figuras: los consejos ciudadanos, la audiencia pública, la difusión pública, la colaboración ciudadana, la consulta vecinal, las quejas y denuncia, los recorridos periódicos del delegado, y los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional.

La Ley de Participación Ciudadana que actualmente rige en la Ciudad de México fue publicada en la Gaceta Oficial el 17 de mayo de 2004, y su última reforma es de fecha 25 de mayo de 2016.

Dentro de los mecanismos de participación ciudadana existentes se encuentran en el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas y la audiencia pública, entre otros.

Es decir, en la Ciudad de México existe un amplio elenco de mecanismos de participación ciudadana, a diferencia de los existentes en el ámbito federal, ya que la Constitución hace referencia únicamente a la iniciativa ciudadana y a la consulta popular...

III. Los mecanismos de participación ciudadana en las entidades federativas

Así como existen diversos mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México, todos los estados de la República han incorporado en sus legislaciones locales figuras como la iniciativa ciudadana, la consulta popular, el referéndum y el plebiscito...

IV. Libertad configurativa de las entidades federativas

Cada una de las entidades federativas atiende al marco que establece el artículo 116, fracción 11, de la Constitución Federal, sin embargo, existe una libertad legislativa para que, dentro de este marco constitucional, lo que permite que exista una evolución mayor a nivel local sobre las figuras de participación ciudadana.

Precisamente, si atendemos a esa libertad configurativa y abrimos el candado del artículo 41 fracción V, Apartado e, numeral 9 de la Constitución, se daría paso a poder establecer a nivel local la legislación necesaria que pueda dotarle al legislador local la posibilidad de establecer las normas necesarias que den paso a la creación de Institutos de Participación local en cada entidad federativa.

Lo anterior, sin que sea necesario un órgano a nivel nacional, ya que como sucedió previamente con la evolución de las figuras de participación ciudadana y sus respectivas regulaciones, una vez más, la innovación se originaría a nivel local, donde se atendería a los mecanismos de participación ciudadana que cada entidad federativa contemple en su propia legislación.

V. Artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 9, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Con base en lo establecido por el artículo 41 constitucional, que en su fracción V, apartado C, numeral 9 señala que los procesos de participación ciudadana estarán a cargo del Instituto Nacional Electoral, así como de los organismos públicos locales.

Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). [...]

[...]

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 C. 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:

[...]

9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;

De esta manera, en algunas entidades federativas los institutos electorales locales han cambiado su denominación a Instituto Electoral y de Participación Ciudadana como en los casos de Guerrero, Oaxaca, Yucatán y Jalisco, por mencionar algunos.

En la Ciudad de México el Instituto Electoral del Distrito Federal (JEDF) es la autoridad responsable de llevar a cabo los procesos de participación ciudadana que se encuentran contenidos en el Estatuto de Gobierno, así como en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Sin embargo, es necesario que para poder dotar de autonomía y otorgarle la importancia e independencias que merece la participación ciudadana, deba separarse del tema electoral, con la finalidad de que los ciudadanos lo entiendan también como un derecho para poder participar activamente en la toma de decisiones.

Por lo tanto para poder proponer la creación de un Instituto de Participación Ciudadana es necesario el proyecto de reforma al artículo 41 constitucional que establezca la posibilidad de una institución distinta e independiente al Instituto Electoral local para que, en lo específico, pueda ser autoridad en los procesos de participación ciudadana...”

Tercero. De la exposición de motivos de la iniciativa en cuestión y toda vez que se ha realizado el estudio y análisis de la misma, la y los integrantes de esta Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, consideran que es atendible

Lo anterior en virtud de que este órgano legislativo está facultado en legislar en materia de lo que expresamente le confiere el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, numeral que dentro de las facultades para legislar se encuentra la de presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas a la ahora Ciudad de México, ante el Congreso de la Unión, facultad que se encuentra prevista a través del artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso o), de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mismo que a la letra señala:

“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, la 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. La 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 servidores 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 tabulados 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 115 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 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;

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 asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales;

- g) Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;
- h) Legislar en las materias civil 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 explotación, 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 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 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 confieran expresamente en esta Constitución.

...

I. a II. ...

...

...

...

I. a VI. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

En este orden de ideas y en virtud de que la y los integrantes de esta comisión dictaminadora coinciden que es de suma importancia que la participación ciudadana quede plasmada en nuestro ordenamiento legal fundamental para que así se garantice la misma atendiendo los mecanismos referidos en la propuesta, materia del presente dictamen para la misma y derivado a ello quede contemplada en nuestra próxima legislación local, y en consecuencia de lo antes referido los gobernados cuenten con un ejercicio pleno la democracia representativa y la democracia participativa en la decisiones importantes de nuestra capital, logrando lo anterior ofreciendo el libre y fácil ejercicio de la misma como lo son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas y la audiencia pública, entre otros.

En este contexto esta comisión dictaminadora considera necesario aprobar la presente propuesta, lo anterior debido a las razones antes expuestas.

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 XXXVIII, 89 y los demás relativos del Ley Orgánica 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 presente iniciativa de iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 9, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presenta el diputado Leonel Luna Estrada, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, misma que se anexa al presente dictamen para ser remitida a la Cámara de Diputados.

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 28 días del mes de septiembre de dos mil dieciséis.

Diputados: José Manuel Ballesteros López (rúbrica), presidente; Dunia Ludlow Deloya, vicepresidenta; Raúl Flores García (rúbrica), secretario; Juan Gabriel Corchado Acevedo (rúbrica), José Manuel Delgadillo Moreno (rúbrica).

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los integrantes del Grupo Parlamentario del PES

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

Exposición de Motivos

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

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

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

El Fuero es una figura jurídica incorporada a nuestro derecho constitucional desde las Cartas Supremas de Cádiz, heredada a nuestra ley fundamental de 1824, posteriormente a la Constitución Centralista de 1836 y por último a la reformista de 1857. La finalidad de la inmunidad constitucional para los legisladores en el Congreso fue para fortalecer el

equilibrio de poderes de la Unión y la forma en que se integraría el Sistema Político Mexicano.

En torno a las figuras jurídicas en mención, la Constitución de 1836, consideraba al Poder Ejecutivo, a los ministros de la Alta Corte de Justicia, así como a los de la Marcial, los secretarios del despacho, los consejeros y los gobernadores de los departamentos; en cambio, en las demás constituciones se hace referencia a una especie de protección en favor de los integrantes del Congreso, a efecto que éstos desempeñen sus funciones con autonomía e independencia de criterio y expresión de opiniones.

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

Desde 1982 hasta 1990 se han efectuado diversas reformas constitucionales, mismas que han retomado la redacción de la Constitución de 1836; con éstas se modifica de manera integral el título cuarto de nuestra actual Carta Magna, con lo cual se amplía la protección a un diverso y número mayor de servidores públicos. Actualmente 1,854 gozan de la inmunidad procesal, entre ellos, el titular del Poder Ejecutivo, los legisladores del Congreso de la Unión, los 500 diputados, los 128 senadores, los 11 ministros del Poder Judicial, los 7 magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los 7 consejeros de la Judicatura Federal, los 20 secretarios de estado y los 66 integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Así también, protege al procurador general de la República, al procurador de Justicia del Distrito Federal, al jefe de gobierno del Distrito Federal, a los 11 integrantes del Instituto Nacional Electoral, a los mil 71 diputados de los 31 congresos locales, y a los 31 gobernadores.

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

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

A partir de esta premisa, es menester precisar que nuestro sistema jurídico mexicano está concebido en la Carta Magna, la cual fue creada para consagrar primordialmente las garantías individuales, derechos y prerrogativas constitucionales y para establecer sus

límites con la finalidad de fortalecer el equilibrio de poderes en el sistema político mexicano así como el equilibrio interno en la conformación de nuestra institución legislativa federal y estatal.

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

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

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

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

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

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

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

Respecto a los magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, son nombrados por sus respectivos Consejos de la Judicatura, los cuales se encargan de llevar a cabo la selección y nombramiento de los magistrados y jueces, razón por la cual resulta innecesario que posean “Fuero Constitucional”, principalmente porque son servidores públicos nombrados por un órgano especial que dista

mucho de ser elegidos directamente por el voto popular o ser nombrados y ratificados por alguno de los Poderes de la Unión.

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

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

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

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

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

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

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

En razón de que la finalidad de la inmunidad otorgada a los legisladores es para defender las garantías de libertad y democracia en favor de los ciudadanos, pero sobre todo, proteger

los derechos y obligaciones; de aquí la exigencia del Partido Encuentro Social, de erradicar al mal empleado y mal llamado “Fuero Constitucional”, que se traduce en impunidad.

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

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

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

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

La protección constitucional contenida en el mencionado artículo 61 no se extiende a todos los ámbitos de la vida del legislador a quien va dirigida, sino que está muy especificada a un ámbito determinado, ya que expresa textualmente, en lo que interesa: “... por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos...”. Los elementos de la protección van encaminados de manera exclusiva a “las opiniones” que viertan “en el desempeño” de sus funciones, lo que de ninguna manera significa una autorización para violar el resto del marco normativo de nuestro país, pues pensar que dicho atributo fuese extensivo a todas las áreas de la vida del legislador, sería darle una interpretación que va mucho más allá de la verdadera razón de ser, puesto que se trata de darle libertad en el ejercicio o cumplimiento de su función, mas no al resto de las áreas de la vida del legislador, como indebidamente se ha interpretado, ya sea por ignorancia o por conveniencia.

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

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

sector de la población, como para que no se sujetará a ninguna ley en el ejercicio de su función. Es obvio que ese no es el sentido de la norma constitucional en análisis.

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

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

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

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

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

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

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

El ejercicio de la libertad de opinión está remitido a las condicionantes establecidas en el artículo sexto de la misma Constitución, ya analizado con anterioridad, con lo que se concluye que en la actualidad no existe ninguna disposición jurídica que impida el ejercicio de la acción penal en contra de los legisladores, considerando aún que si la conducta

criminal se hubiere dado en el ejercicio del cargo, como por ejemplo al hablar en tribuna, ya que la disposición establece "...a través de cualquier medio...", ello no significa que el responsable se encuentre exento de enfrentar la justicia penal.

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

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

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

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

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

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

Se sigue considerando que el recinto en donde se llevan a cabo las sesiones es inviolable en cuanto a que se trata de un espacio de la libre expresión de las ideas, pero la propuesta del tercer párrafo pretende no permitir que con el pretexto mencionado se evite el cumplimiento de una sentencia condenatoria, como ya ha sucedido en el pasado, en el que por una interpretación ventajosa, se ha evitado el cumplimiento de una orden judicial.

Se tuvo especial cuidado de permitir el ingreso de autoridades judiciales para el cumplimiento de una orden de aprehensión, que desde luego supone el debido cumplimiento del procedimiento establecido en los artículos 111 y 112, sin embargo, para que la autoridad judicial le dé cumplimiento al mandato en cuestión, no se deja a la plena

libertad de la autoridad ordenadora, sino que se establece como condición que exista una previa autorización del presidente de la Cámara respectiva, como requisito indispensable e infranqueable, para evitar cualquier intromisión no autorizada.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Se consideró que la Cámara de Senadores sea el órgano que acuerde la separación del cargo del servidor público, en razón a que es ésta la que interviene en el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, motivo por el cual se deja el procedimiento descrito en este artículo, para que se le dé cumplimiento a las disposiciones

relacionadas con la separación del cargo, y posteriormente en el artículo 112 para que sea este órgano el que complemente las etapas procesales a su cargo.

Una particularidad de esta iniciativa es que los ministros que resulten con sentencia condenatoria, con independencia del delito del que se trate, quedarán separados definitivamente del cargo, es decir, una sentencia condenatoria, por más mínimo que sea el delito, originará la separación definitiva del carácter de ministro, en consideración a que tales personas deben también observar una conducta ejemplar, al igual que el resto de los servidores públicos, siendo por ello que no se les permitirá volver al ejercicio de sus funciones, en la hipótesis de que obtengan una sentencia condenatoria.

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

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

Texto vigente	Texto iniciativa
<p>Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.</p> <p>El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>	<p>Artículo 61. ...</p> <p>El Presidente de cada Cámara velará por el respeto a la inviolabilidad constitucional de los miembros de la misma y por la del recinto donde se reúnan a sesionar.</p> <p>No se considera que se violente el recinto parlamentario cuando se trate de cumplimentar una orden de aprehensión, y exista previo permiso y coordinación del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente.</p>

<p>Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.</p> <p>Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.</p> <p>Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.</p>	<p>Artículo 111. Para proceder penalmente contra los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.</p> <p>Sólo podrán ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su cargo los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los Diputados Locales, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuando previo proceso penal sea dictada sentencia condenatoria en su contra.</p> <p>Durante el proceso penal, el servidor público podrá seguir en su cargo. Las medidas cautelares que el juez determine no podrán consistir en privación, restricción o limitación de la libertad mientras no exista en primera instancia, una sentencia condenatoria.</p> <p>Cuando se dicte sentencia condenatoria, ya sea en primera o</p>
---	---

<p>Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.</p>	<p>segunda instancia, el órgano jurisdiccional notificará al presidente de la Cámara, que el servidor público ha sido sentenciado, a efecto de ser separado del cargo y quedar a disposición de la autoridad correspondiente. Si la sentencia fuere absolutoria en instancia posterior, el inculcado podrá reasumir su función. Si fuere condenatoria como cosa juzgada, no podrá regresar al cargo ni se concederá al reo la gracia del indulto, y concluida la pena no regresará al cargo para el cual fue electo o designado.</p>
<p>Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comuniquen a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.</p>	<p>Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.</p>
<p>Las declaraciones y resoluciones de la (sic DOF 28-12-1982) Cámaras de Diputados (sic DOF 28-12-1982) Senadores son inatacables.</p>	<p>Para el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y estando debidamente integrada la averiguación previa, el Procurador General de la República solicitará a la Cámara de Senadores, a efecto de que proceda en los términos previstos en este apartado, lo separe del cargo y se proceda penalmente en su contra.</p>
<p>El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia</p>	<p>Para el caso de que la sentencia sea condenatoria como cosa juzgada, no regresaran al cargo de Ministro.</p> <p>Para poder proceder penalmente por los delitos federales contra los</p>

<p>fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.</p> <p>En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.</p> <p>Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.</p> <p>Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.</p>	<p>Gobernadores, Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Estados, el Procurador General de la República, solicitara a las legislaturas locales, para que en el ejerció se sus atribuciones proceda como corresponda, a efecto de que se pueda ejercer la acción penal.</p>
<p>Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.</p> <p>Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero</p>	<p>Artículo 112. Durante el periodo que dure el proceso penal, los servidores públicos a los que hace referencia el artículo 111 de esta constitución, podrán continuar ejerciendo el cargo hasta que se dicte sentencia definitiva condenatoria en su contra, la que originara la separación definitiva del cargo. En caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, se hará conforme lo establecido en el artículo 111, párrafo quinto.</p>

<p>de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.</p>	<p>El órgano de procuración de justicia o jurisdiccional notificará, al presidente de la cámara correspondiente, el acuerdo de ejercicio de la acción penal o la sentencia definitiva que se dicte en la averiguación previo o primera instancia, según sea el caso, dentro de las veinticuatro horas siguientes de emitido la determinación o resolución, a efecto de que este emita el acuerdo de la separación del cargo, de manera expedita, sin que se someta a consideración del pleno y en el que se llamará a ejercer funciones al suplente.</p> <p>Una vez recibida la notificación anterior, el presidente de la Cámara respectiva, tendrá un término de setenta y dos horas, para elaborar y remitir el acuerdo mencionado en el párrafo anterior, que deberá remitir al Procurador o juez de la causa, quien tendrá cuarenta y ocho horas para ejercer la acción penal o girar la orden de aprehensión, según sea el caso. En caso de incumplimiento de los plazos en este precepto, originará delito de abuso de autoridad, conforme a la legislación penal federal.</p> <p>Los procesos penales en donde se involucren a servidores públicos, de conformidad con las disposiciones de este artículo, no durarán más de doce meses, a partir del inicio de la averiguación previa.</p> <p>El incumplimiento de los plazos previstos para realizar determinados actos, descritos en este artículo, originará responsabilidad administrativa y penal. La administrativa implica la separación inmediata del cargo y la inhabilitación para ocupar algún cargo público o de elección popular por diez años; en tanto que la penal, originará la comisión de delito de abuso de autoridad, conforme a la legislación penal federal.</p>
---	--

Como se sabe, en diversas democracias constitucionales, existen garantías llamadas “prerrogativas parlamentarias” de la cuales gozan sólo los legisladores, creadas con la finalidad de que el órgano legislativo pueda ejercer sus atribuciones con autonomía frente a

los demás actores políticos y sociales. La inviolabilidad parlamentaria y la inmunidad parlamentaria, en su concepción original, no deberían proteger al individuo sino a la institución, es decir, si los legisladores gozan de libertad de expresión en el pleno ejercicio de sus funciones, entonces la institución tiene derecho a definir de manera autónoma su organización interna.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 61

El presidente de cada Cámara velará por el respeto a la inviolabilidad constitucional de los miembros de la misma y por la del recinto donde se reúnan a sesionar.

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

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

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el fiscal general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

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

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

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

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

Para el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y estando debidamente integrada la averiguación previa, el procurador general de la República solicitará a la Cámara de Senadores, a efecto de que proceda en los términos previstos en este apartado, lo separe del cargo y se proceda penalmente en su contra.

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

Para poder proceder penalmente por los delitos federales contra los gobernadores, presidentes municipales, síndicos y regidores de los estados, el procurador general de la República, solicitará a las legislaturas locales, para que en el ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda, a efecto de que se pueda ejercer la acción penal.

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

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

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

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

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

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

Transitorios

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

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

Tercero . Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2016.

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

Que deroga la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, Jorge Álvarez Máynez, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas 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 honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto que deroga la fracción IV del artículo 38, bajo la siguiente

Exposición de motivos

Una de las reformas constitucionales más significativas que ha tenido nuestro país en su historia, es la concerniente a los derechos humanos, realizada en el 2011. La reforma supuso un cambio total de paradigma: se reconoció a los derechos humanos como los límites que todo poder público debe respetar y garantizar, basados en el respeto a la dignidad de la persona. De hecho, su reconocimiento es el sustento de la legitimación de los Estados modernos.

Pedro Salazar Ugarte considera que las características que debe comprender una democracia constitucional para serlo son la existencia de una constitución (preferiblemente escrita), su supremacía dentro del ordenamiento jurídico, la rigidez en el proceso de modificación del texto constitucional, la separación de poderes, el reconocimiento de los derechos fundamentales y la existencia de control de constitucionalidad.¹

Entre los derechos fundamentales, se encuentran los derechos políticos, los cuales reconocen y garantizan a la ciudadanía una efectiva participación en la toma de decisiones públicas. Los derechos políticos “permiten formular y transmitir demandas, así como exigir responsabilidades a los gobernantes”.² La doctrina normalmente clasifica estos derechos en tres formas básicas de actuación: el derecho a votar, el derecho a ser votado y el derecho de asociación política.³

En ese tenor, lo que la presente iniciativa pretende es derogar una hipótesis normativa de suspensión de derechos políticos, contenida en el artículo 38 constitucional, y que resulta anacrónica e incompatible con los valores de un Estado constitucional y democrático de derecho. La fracción IV, indica que los derechos de los ciudadanos se suspenderán “por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes”.

En primer término, las expresiones “vagancia” y “ebriedad consuetudinaria” resultan, por sí mismas, discriminatorias, lo cual contraviene el mandato constitucional contenido en el artículo 1o., que prohíbe la 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 que anule o menoscabe los derechos de las personas.

La discriminación se presenta cuando “con base en alguna distinción injustificada y arbitraria relacionada con las características de una persona o su pertenencia a algún grupo específico, se realizan actos o conductas que niegan a las personas la igualdad de trato, produciéndoles un daño que puede traducirse en la anulación o restricción del goce de sus derechos humanos.”⁴

Por su parte, el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, señala que las leyes pueden reglamentar los derechos políticos “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.” Claramente, ni la vagancia ni la ebriedad consuetudinaria quedan comprendidos dentro de dichos criterios.

Cabe señalar que la vagancia y la malvivencia han desaparecido como delitos del Código Penal Federal, el cual las tipificaba en los artículos 255 y 256, aludiendo a quienes sin causa justificada carecían de trabajo honesto y tenían malos antecedentes. Dichos tipos penales, más allá de castigar la acción y omisión del individuo, sancionaban su condición. Se castigaba a las personas que padecían los efectos de los problemas sociales que el Estado no resolvía, en lugar de estudiar y combatir las causas de dicha conducta.

La ebriedad consuetudinaria, por otra parte, es un problema de salud pública, y como tal, es responsabilidad del Estado tratarlo, pero no puede ser usado como un argumento para suspender los derechos políticos.

Recordemos que los artículos 4o. y 123 de nuestra Carta Magna consagran, respectivamente, los derechos sociales a la salud y al trabajo, que conllevan una prestación positiva fáctica del Estado.⁵ Sin embargo, actualmente ha quedado de manifiesto la incapacidad del Estado mexicano para garantizar el pleno empleo y la salud pública, y a pesar de ello, la fracción IV del artículo 38 constitucional, castiga a los menos aventajados, suspendiéndoles los derechos que como ciudadanos les corresponden. Esta situación es violatoria de los derechos civiles y políticos de los mexicanos.

Además, la derogación de la fracción IV del artículo 38 abonaría al proceso de depuración que necesita nuestra Carta Magna. La Constitución Mexicana es la segunda con más palabras a nivel mundial, sólo por detrás de la de la India: posee 66 mil 73 palabras, sin incluir el preámbulo ni los artículos transitorios.⁶

Existe una tendencia a la sobrerregulación en el texto constitucional, saturándolo de disposiciones que lo convierten en un instrumento confuso e inaccesible para el común de la ciudadanía. Uno de los elementos primordiales de un Estado de derecho, es el imperio de la ley, es decir, “el principio de que todos los miembros de la sociedad –tanto ciudadanos como gobernantes– están obligados por una serie de leyes claramente definidas y universalmente aceptadas.”⁷ En ese sentido, la ausencia de una cultura constitucional entre los mexicanos, no permite la construcción de un verdadero Estado de derecho.

Volviendo con Pedro Salazar, el académico señala, al respecto de la falta de técnica legislativa en nuestra Constitución, que “hoy existen disposiciones duplicadas, inconsistencias terminológicas, desequilibrios regulatorios, desorden y artículos que son prácticamente reglamentarios.”⁸ A esos aspectos negativos, habría que agregar la presencia de los términos “vagancia” y “ebriedad consuetudinaria”, que resultan discriminatorios y anacrónicos.

Por todo lo anteriormente expuesto, se propone la derogación de la fracción IV del artículo 38 constitucional, toda vez que contraviene lo dispuesto en el artículo 1o de la Constitución, el cual consagra el derecho a la no discriminación de las personas. Consideramos que para fortalecer la democracia en nuestro país, es necesario que se garanticen los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que deroga la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se deroga la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

I. [...];

II. [...];

III. [...];

IV. Se deroga ;

V. [...]; y

VI. [...].

[...].

Transitorio

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

Notas

1 Salazar Ugarte, Pedro, La democracia constitucional. Una radiografía teórica, Fondo de Cultura Económica, 2006

2 Fix- Fierro, Héctor, Los derechos políticos de los mexicanos, Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2195/4.pdf>

3 Raphael, Ricardo et al, Reporte sobre la discriminación en México 2012: Derechos políticos, Conapred, Disponible en: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Reporte_D-derechospoliticos_INACCSS.pdf

4 http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2_Cartilla_Discriminacion.pdf

5 Arango Rivadeneira, Rodolfo, Derechos sociales, Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/8/3796/27.pdf>

6 <http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/estudio-introductorio#n1>

7 El imperio de la ley es fundamento de la democracia . Disponible en: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/article/2008/08/20080821175837pii0.6827051.html#ixzz4O8ppbdYV>
<http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/article/2008/08/20080821175837pii0.6827051.html#axzz4O8pPMwpt>

8 <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/pedro-salazar-ugarte/nacion/2015/08/13/una-constitucion-reordenada-y>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2016.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

Que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Marco Antonio Gama Basarte, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado federal Marco Antonio Gama Basarte, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a consideración de esta honorable asamblea, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo dispuesto por los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del reglamento de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

Los derechos humanos consagrados en nuestra Constitución y aquellos contenidos en Tratados Internacionales que el Estado mexicano ha ratificado deben interpretarse de conformidad con los principios de universalidad, indivisibilidad, progresividad y de interdependencia. Éste último se encuentra íntimamente vinculado a la naturaleza del derecho a la vivienda, pues se erige como piedra angular para el disfrute y goce de diversas actividades implícitas para la dignidad de las personas. En ese sentido, para lograr el ejercicio efectivo de otros derechos –igualmente fundamentales - como el del acceso al agua, a la salud, la alimentación, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, a la educación, entre otros, la vivienda presupone las bases que configuran el entorno ideal.

Históricamente la necesidad de dotar de habitación a toda persona se ha profundizado a medida que las ciudades han experimentado incrementos demográficos sustanciales y con ello han transitado a la era moderna. Ya en la revolución industrial se avisaban los primeros intentos en el mundo de otorgarle un carácter jurídico-social formalmente estructurado al derecho de vivienda.

En México, el origen del pensamiento jurídico en materia de vivienda se encuentra en postulados del Partido Liberal Mexicano, que en el año de 1906 señalaban la imperiosa tarea de dotar de servicios de habitación a trabajadores asalariados.

Asimismo, con la Constitución Política de 1917, nuestro país se destacó en el entorno mundial, al ser pionero en incluir en su texto normativo fundamental disposiciones en materia de vivienda y de obligación social por parte del Estado; se trataba de las garantías sociales que pretendían otorgar habitaciones a trabajadores. Siendo así que a través del artículo 123, fracción XII, se constitucionalizaba el derecho de los trabajadores de gozar de viviendas cómodas e higiénicas, como se observa de su redacción original:1

“Artículo 123.

...

XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. ...”.

La Constitución Política de Weimar le siguió a la Constitución mexicana y en 1919 consagró el derecho a la vivienda en su artículo 155.2

Posteriormente, en el año de 1970 por primera vez la Ley Federal del Trabajo de nuestro país integró en su texto los derechos de vivienda de los trabajadores y el 28 de diciembre de 1972 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley del ISSSTE referentes a la creación del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

En ese mismo año, se funda el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el 21 de abril se promulga su ley, que brinda atención en materia de vivienda a la población económicamente activa.

No fue sino hasta el año 1983 cuando por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero, se estableció en el artículo 4 de la Constitución Federal la redacción que continua vigente hasta la fecha y que a la letra dispone:

“Artículo 4.

...

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

...”

Como puede observarse, muchos han sido los esfuerzos para constitucionalizar el derecho a la vivienda, de otorgarle un ámbito de ejercicio más amplio y convertir las entonces llamadas garantías sociales de las que gozaban trabajadores, en garantías individuales, y recientemente en derechos humanos a la luz de las reformas constitucionales de junio del año 2011.

Es al momento que se pretende transitar de garantías sociales a derechos humanos individualizados e inherentes a la condición de toda persona cuando la redacción que se encuentra vigente en el texto constitucional adolece de algunos aspectos, pues responde a una realidad que existía en 1983 y que a la fecha no ha sido actualizada para armonizarla con los estándares internacionales vigentes en materia de vivienda y de derechos humanos.

En ese sentido, se analizará la redacción constitucional actual en 2 ejes:

1. El vocablo familia por el de persona como sujeto de derecho a la vivienda

2. La vivienda digna y decorosa por la vivienda adecuada

A continuación se vierten los argumentos que se consideran necesarios para fundar la presente iniciativa.

I. El vocablo familia por el de persona como sujeto de derecho a la vivienda

La familia es – si no la más- una de las instituciones sociales más importantes y núcleo fundamental del desarrollo de la civilización humana; deviene de las relaciones más primarias de toda persona y por ello es merecedora de la protección del entramado jurídico que sustenta a nuestra sociedad. No obstante, la familia antes de ser una institución jurídica, es un concepto sociológico, la Doctora Ingrid Brena Sesma la describe como “La familia no es, desde luego, una creación jurídica, sino un hecho biológico, derivado de la procreación reconocido, diseñado social y culturalmente, al que se le han atribuido diversas funciones políticas, económicas, religiosas y morales”.³

Tal importancia ha sido históricamente admitida por las civilizaciones humanas y hoy la percibimos en nuestros ordenamientos jurídicos. México por supuesto ha optado por elevar a rango constitucional a la familia como un compromiso de protección y al mismo tiempo de certeza jurídica para las relaciones que existen entre sus miembros y con respecto al patrimonio que construyan, de esa manera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el primer párrafo de su artículo 4 establece:

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

Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce en su preámbulo a la familia, como “grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad.”⁴

Si bien el Estado tiene la obligación de instrumentar legislaciones que atiendan de manera integral todo lo relativo a la organización y desarrollo de la familia, y mejor aun cuando se sustentan en el mayor rango normativo, también debe proveer disposiciones acordes a la realidad, de lo contrario quedarían a merced de la inaplicación efectiva.

Es muy importante reflexionar por lo que toca al artículo 4 constitucional, esta vez en su séptimo párrafo que a la letra establece:

“Artículo 4.

...

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

...”

Siguiendo la redacción anterior, se desprende que:

- El sujeto materia del derecho a la vivienda es la familia

Al respecto, los términos del artículo nos remiten a lo que se considera Patrimonio de la Familia que ha quedado asentado en el Código Civil Federal, Título Duodécimo, artículos 723 al 746, en donde se expresa que la casa habitación es objeto del patrimonio de la familia, y en específico el artículo 730 que a la letra dice:

“Artículo 730. El valor máximo de los bienes afectados al patrimonio de familia, conforme al artículo 723, será la cantidad que resulte de multiplicar por 3650 el importe del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, en la época en que se constituya el patrimonio.”

Puede observarse entonces que el límite máximo del patrimonio de familia será de Doscientos cincuenta y cinco mil, ochocientos sesenta y cinco pesos (\$255,865.00 M.N.) de acuerdo a la reciente homologación en el país de salario mínimo fijada en \$70.10 pesos. Lo anterior supone el primer problema y una grave desigualdad para todas aquellas familias cuyos patrimonios sean superiores al total calculado, es decir, familias con ingresos económicos de nivel medio y alto, las cuales no podrían ejercer este derecho, lo que representa una clara violación al artículo 1 constitucional que consagra la igualdad para toda persona de gozar de los derechos humanos reconocidos en su texto y en tratados internacionales, sin distinciones ni clasismos.

“Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y el los tratados internacionales de los que Estado Mexicano sea parte,...”.

El avance ideológico en materia de derechos humanos es sin lugar a dudas uno de los logros más importantes de la humanidad, se sostiene en la premisa que todos los seres humanos nacemos libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.⁵

Son derechos reconocidos como inherentes a todas las personas, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición.

Si bien es cierto existen derechos humanos colectivos, como el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la vivienda debe ser entendido necesariamente como individual, pues recae directamente en el bienestar de cada persona, luego, la vivienda proveerá a cada individuo de un medio para su salud, el desarrollo de su personalidad, un entorno para su correcta educación, etcétera.

No es, sin embargo, intención de la presente iniciativa vulnerar la institución familiar cuya importancia ha sido enfatizada en párrafos anteriores, por el contrario, se pretende reforzarla, protegerla y garantizar la vida en familia, y por ello, es necesario que asumamos a la vivienda como requisito material indispensable para lograr la adecuada convivencia familiar.

En el mismo orden de ideas, la redacción vigente es muy clara, primero existe la familia y luego se inicia el procedimiento que les permita acceder al derecho de vivienda digna y decorosa; entretanto se corre el riesgo de afectar a tan importante institución pues si bien la familia ya se ha constituido, queda en el desamparo sin un entorno seguro para su esparcimiento y el goce de una vida digna.

Igualmente, se condiciona un derecho humano –la vivienda- al estado civil y a la situación social respecto a integrar un núcleo familiar de una persona, ignorando que los derechos humanos son atemporales en el sentido de no encontrarse sujetos a un determinado tiempo y espacio, su vigencia existe desde el momento en que una persona es reconocida como tal por la Ley y se continua a lo largo de su vida.

En ese sentido, el derecho de vivienda debe ser garantizado a toda persona desde su concepción hasta su muerte y de esa manera se fortalecerá la institución jurídica familiar, pues el Estado quedará invariablemente obligado a garantizar el derecho a la vivienda sin atender a las condiciones familiares pre existentes y sin importar si el derecho se exige cuando el individuo es integrante de un núcleo familiar o se encuentra transitando a formar una familia propia; incluso, cuando la persona no se halle en situación familiar en lo absoluto.

Los derechos deben tender a fortalecer las instituciones jurídicas y no al revés, que las instituciones jurídicas sean condiciones expresadas para reclamar derechos, más aun cuando éstos son humanos.

Es preciso entonces revisar las legislaciones nacionales y las normas contenidas en tratados internacionales en relación al derecho de vivienda para darnos cuenta que recientemente ha existido una tendencia mundial por aceptarlo como un derecho individual y por consecuencia puramente humano.

En la legislación internacional el derecho a la vivienda es reconocido específicamente como individual y se encuentra consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales :

- Declaración Universal de Derechos Humanos 6

“Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure , así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda , la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros

en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 7

“Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados , y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

En ese sentido, se observa también una armonización de diversas legislaciones nacionales de Estados que han signado estos importantes instrumentos internacionales y que colocan a la persona como sujeto del derecho de vivienda:

Constitución de Portugal 8

Artículo 65. De la vivienda

1. Todos tendrán derecho, para sí y para su familia, a una vivienda de dimensión adecuada, en condiciones de higiene y comodidad, y que preserve la intimidad personal y familiar.

Constitución de España 9

“Artículo 47. Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho...”

Constitución de Paraguay 10

“Artículo 100. Del derecho a la vivienda

Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna.”

Constitución de Uruguay 11

“Artículo 45. Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa . La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.”

Constitución de Colombia 12

“Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna . El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de

interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

Si bien es cierto que de los ejemplos presentados encontramos al derecho a la vivienda individualizado, se observa también que el sujeto varía de país en país respecto a la nacionalidad o a la condición de habitante o residente. En México la Constitución Política Federal protege a toda persona que se encuentre en el territorio nacional, por ello, el derecho de vivienda debe estar garantizado para toda persona, siempre con las condiciones que la Ley establezca.

Siguiendo la tesis del derecho a la vivienda para toda persona, los destacados juristas José Alberto Del Rivero Del Rivero y Miguel Alberto Romero Pérez válidamente señalan que “...para el caso de una sentencia de desalojo, la acción recae en la persona que acredita la propiedad, o bien la posesión; es decir, para efectos de ley, el destinatario como primer referente es la persona y no la familia. Los fallos jurídicos se dictan a los titulares de hipotecas (individuos, personas morales, pero en ningún caso a la familia) ...”¹³

Existen en México los medios de control de constitucionalidad depositados en las hoy llamadas garantías constitucionales como el Juicio de Amparo que han sido creados para la correcta exigencia de los derechos humanos, sin embargo, se vulnera a estas herramientas si los derechos están redactados en términos contradictorios. Se entorpece el reclamo de vivienda mediante Juicio de Amparo que pueda hacer cualquier persona que por alguna razón no integrara una familia, pues el titular del derecho es confuso, pero no así, se promueven acciones en juicio contra personas individuales o morales que en ningún momento representan núcleos familiares.

Establecer a la familia como sujeto del derecho de vivienda resultaba adecuado si lo que se pretendía era dar al mismo un carácter social destinado para las clases trabajadoras que visualizó el constituyente de 1917 y por tanto, lo exigía la coyuntura histórica de esa época, pero se vuelve evidentemente restrictivo a la luz de los nuevos paradigmas que resultan de las reformas en materia de derechos humanos de 2011 y a la legislación internacional que México ha ratificado que pugnan por la protección de toda persona, no de colectivos, sino de aquellos que como individuos tenemos inherentes a nuestra condición.

El derecho de vivienda ha sido asumido en la legislación internacional como un derecho inherente a la condición de cualquier persona, relacionado íntimamente con su actividad privada, el desarrollo de su personalidad y a su seguridad física e integridad mental; no debe quedar sujeto a condiciones que signifiquen obstáculos para su ejercicio pues se corre el grave riesgo de vulnerar no solo a la vivienda sino al cúmulo de derechos con los que se relaciona.

II. La vivienda digna y decorosa por la vivienda adecuada

Existe en nuestra legislación un serio problema con el uso de los términos “digna y decorosa” que se recogen del texto constitucional del artículo 4 referente a la vivienda, pues tales vocablos no se encuentran sujetos a ningún parámetro. Si bien el legislador en 1983 consideró prudente dotar a la vivienda de un amplio margen de cualidades y requisitos, es

cierto que se omitió establecer en la Ley las características específicas que se deben satisfacer para establecer lo que se debe entender por “digna” y por “decorosa”.

Dicho así, la dignidad y el decoro de las viviendas existen en nuestra Constitución como un postulado de buenas intenciones, un ideal social sin el amparo correctamente estructurado de una norma que de manera integral defina tales vocablos. El problema no es menor, pues se crea incertidumbre jurídica en los principios, los servicios, la seguridad de tenencia, las condiciones de habitabilidad, de asequibilidad y de adecuación cultural que deben tener las viviendas.

Nuestra Constitución en su artículo 1 dispone que “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte ,...”; tal redacción abre la necesidad de armonizar –y a actualizar- los vocablos empleados en su artículo 4 con los tratados internacionales que ya han aportado conceptos mucho más avanzados.

En el panorama mundial existe un consenso generalizado y adoptado por definir a la vivienda con el vocablo “adecuada”, mismo que ha sido definido de manera integral por la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas,¹⁴ organismo encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Este instrumento dispone en sus numerales que:

“4. A pesar de que la comunidad internacional ha reafirmado con frecuencia la importancia del pleno respeto del derecho a una vivienda adecuada, sigue existiendo un abismo preocupante entre las normas fijadas en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto y la situación reinante en muchas regiones del mundo.”

“6. El derecho a una vivienda adecuada se aplica a todos. Aun cuando la referencia ‘para sí y su familia’ supone actitudes preconcebidas en cuanto al papel de los sexos y a las estructuras y actividad económica que eran de aceptación común cuando se adoptó el Pacto en 1966,...”

“7. ... el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.

...

En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada ”

Asimismo la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000 han reconocido en su párrafo 5:15

- “El concepto de ‘vivienda adecuada’ ... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”

De tal suerte que el derecho a una vivienda adecuada ha quedado firmemente establecido en los instrumentos internacionales y a partir de ello es posible distinguir 7 ejes rectores a los que debe sujetarse:

1. Seguridad jurídica de la tenencia
2. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura
3. Gastos soportables
4. Habitabilidad
5. Asequibilidad
6. Lugar
7. Adecuación cultural

Tales criterios internacionales son congruentes con el principio de interdependencia, pues el vocablo “vivienda adecuada” considera la interrelación que se da entre los derechos humanos, los reconoce como requisitos para su goce y correcto ejercicio y no se limita a la dignidad y el decoro, sino que enriquece el concepto aportando elementos de seguridad en la tenencia de una vivienda y los gastos soportables.

Al cambiar el concepto “digna y decorosa” por el de “adecuada” nuestro texto constitucional se armoniza con la legislación internacional y al mismo tiempo se vincula con los criterios y parámetros aceptados internacionalmente.

Se crea certidumbre jurídica para el sujeto de derecho pues se fija el contenido del derecho, es decir, la prestación y por ende las obligaciones específicas del Estado para satisfacerlo.

Consideraciones finales

Con la presente iniciativa se pretende:

1. Individualizar el derecho humano a la vivienda a fin de armonizarlo con los estándares internacionales vigentes y con ello ampliar de inmediato la protección jurídica del Estado hacia toda persona, en concordancia con lo que establece el propio artículo 1 constitucional

2. Actualizar el derecho de vivienda con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011
3. Ampliar el ámbito de protección del derecho de vivienda y con ello, las herramientas jurídicas –garantías- para hacerlo efectivo
4. Establecer a la “vivienda adecuada” como el parámetro al que debe sujetarse cualquier vivienda en nuestro país, enriqueciendo el concepto a la luz de las definiciones establecidas en los instrumentos normativos internacionales
5. Crear certidumbre jurídica al definir exactamente al sujeto titular del derecho de vivienda, las características de la prestación y la obligación a la que se sujeta el Estado
6. Afianzar a México en el compromiso permanente a la observancia de los derechos humanos contenidos en su texto constitucional y en los tratados internacionales que ha ratificado

En mérito de lo antes expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Para quedar como sigue:

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

...

...

...

...

...

Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada . La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

...

Transitorios

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

Notas

1 El texto original del artículo 123 Constitucional fue consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>

2 El texto referido en la Constitución de Weimar establecía: “Artículo 155. El reparto y utilización del suelo serán vigilados por el Estado en forma que se impida el abuso y se tienda a proporcionar a todo alemán una morada sana y a todas las familias alemanas, especialmente a las de numerosa prole, una morada y un patrimonio económico que responda a sus necesidades. En la regulación que se establezca respecto a patrimonios familiares, se prestará especial consideración a los ex combatientes. La propiedad territorial cuya adquisición sea indispensable para satisfacer necesidades de alojamiento, fomento de la colonización interior y las roturaciones o desarrollo de la agricultura, podrá ser expropiada. Se suprimirán los fideicomisos. El cultivo y explotación de la tierra es un deber de su propietario para con la comunidad. El incremento de valor del suelo que se obtenga sin emplear trabajo o capital en el mismo, quedará a beneficio de la comunidad. Todas las riquezas naturales y las fuerzas físicas económicamente utilizables quedan bajo la inspección del Estado. Las regalías de índole privada se traspasarán al Estado mediante medidas legislativas.”

La Constitución del Imperio (Reich) Alemán, de 11 de agosto de 1919 puede ser consultada de forma íntegra en el siguiente vínculo: [http://www.unav.es/constitucional/Materiales/Constitucion%20de%20Weimar%20\(1919\).pdf](http://www.unav.es/constitucional/Materiales/Constitucion%20de%20Weimar%20(1919).pdf)

3 “Personas y Familia”, Enciclopedia Jurídica Mexicana, 2ª. Edición, México IJ-UNAM, Porrúa, 2004, tomo XII, p. 743.

4 Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Ratificado por México y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991.

Texto consultado en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

5 Artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

Texto consultado en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

6 Ídem. Artículo 25

7 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI),

de 16 de diciembre de 1966. Ratificado por México y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981.

Texto Consultado en:
<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

8 Constitución de la República Portuguesa. Texto vigente consultado en:
http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=179476

9 Constitución Española. Texto vigente consultado en:
<http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/index.html>

10 Constitución Nacional de la República del Paraguay. Texto vigente consultado en:
http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm

11 Constitución de la República Oriental del Uruguay. Texto vigente consultado en:
<http://www.tcr.gub.uy/normativas.php>

12 Constitución Política de Colombia 1991. Texto vigente consultado en:
http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm

13 “La Vivienda como Derecho Constitucional”, Del Rivero Del Rivero, José Alberto; Romero Pérez, Miguel Alberto; Colección Francisco J. Santamaría, Pensamientos y Estudios Jurídicos; Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 1ª. Edición, México 2010, p. 11.

14 Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 4, el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), (Sexto período de sesiones, 1991), U.N. Doc. E/1991/23 (1991). Texto consultado en: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm4s.htm>

15 Ídem. Fuente recogida de la redacción del Numeral 7.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 27 días del mes de octubre de 2015

Diputado Marco Antonio Gama Basarte (rúbrica)

Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Maricela Contreras Julián, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

A principios de los años noventa y a finales de la Guerra Fría en nuestro país proliferó un nuevo tipo de conflictos internos, puesto que un número significativo de personas fueron retiradas del lugar donde habitaban dentro de su propio país, incluso de la misma región; a dicho fenómeno se le denominó desplazamientos internos.

Se ha tratado de negar el origen principal de dichos desplazamientos, ya que se perciben intereses políticos y económicos que persiguen el aprovechamiento y control de los recursos naturales de las comunidades donde las personas han sido desplazadas, sumándose además factores asociados a la inseguridad o el narcotráfico; no obstante, públicamente se ha dicho que los desplazamientos obedecen a conflictos de índole religioso, étnicos o de identidad.

El aumento de los desplazamientos internos en diversos países, con el consecuente conocimiento de la situación que viven las personas afectadas, sin duda es preocupante, ya que las personas desplazadas internamente sufren carencias y privaciones, lo que expone su integridad física y supervivencia en todo el proceso que viven. Esto se ve mayormente reflejado en las personas que presentan una debilidad física mayor como es el caso de las niñas, niños, adultos mayores, mujeres, personas con discapacidad y grupos que por sus condiciones son vulnerables, como el caso de los pueblos indígenas.

Dicha situación llevó a la comunidad internacional a la búsqueda de mecanismos que regularan los desplazamientos internos y protejan a las personas que los viven, a la vez de aplicar instrumentos institucionales que vinculen a los gobiernos con su cumplimiento para la tutela de sus derechos.

En la *Compilación y Análisis de las Normas Jurídicas* se recogen las normas internacionales en materia de derechos humanos estableciendo disposiciones para la protección de las personas desplazadas internamente, existiendo un informe que ostentó el Representante de la ONU para el tema de los desplazados en la Asamblea General de dicho organismo.

El documento presentado se basa en estudios realizados por el Instituto de Derechos Humanos Ludwig Boltzmann (Austria); la American Society of International Law y el International Human Rights Law Group (Estados Unidos de América). Los análisis fueron examinados por juristas y expertos en la materia durante 1994 y 1995, lo que dio como resultado un sólo documento que fue aprobado en septiembre de 1995 y es lo que se conoce como *Compilación y Análisis de las Normas Jurídicas*.

La compilación reconoce que existen diversas esferas en que el derecho no ofrece suficiente protección a las personas desplazadas y alerta sobre las consecuencias que producen los desplazamientos, como son el rompimiento del núcleo familiar y de los lazos culturales y sociales dentro de una comunidad; además de terminar con las relaciones estables de empleo, de hacer difícil o imposible las oportunidades educativas, de privar de una protección especial a las niñas, niños, mujeres, enfermos y personas adultas mayores y de negar el acceso a los servicios que ofrece el sector público o privado para la satisfacción de sus necesidades.

En lo que respecta a las normas internacionales de los derechos humanos, la Compilación evoca lo señalado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Carta de las Naciones Unidas, pues reconocen los derechos y libertades fundamentales de las personas que son inherentes a la dignidad humana; además establecen la obligación del Estado de respetar y asegurar dichos derechos y libertades. De ahí que en diversos ordenamientos internacionales se encuentren disposiciones que, no en un sentido estricto ni explícito, tutelan los derechos de los desplazados internos y en algunos casos se llega a su prohibición.

Al reconocer al derecho humanitario como la rama del derecho internacional que protege los derechos de las víctimas de conflictos armados al interior y fuera de un país, la Compilación hace un repaso de los ordenamientos que son parte del derecho humanitario; derivado de ello, establece que el Comité Internacional de la Cruz Roja supervisa y coadyuva en la aplicación del mismo, de acuerdo a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y a sus protocolos adicionales, con lo que se contribuye a una protección y ayuda de las personas desplazadas al interior de su país en situaciones de conflicto.

La Compilación reconoce tres situaciones donde se dan desplazamientos internos, las cuales son reguladas por ordenamientos jurídicos en especial y son:

- Las situaciones de tensiones y de disturbios o de desastres, donde son aplicables las normas de los derechos humanos.
- Las situaciones de los conflictos armados no internacionales regidos por algunos de los principios del Derecho Humanitario y por muchas garantías de los derechos humanos.
- Las situaciones del conflicto armado de un Estado a otro donde las disposiciones del derecho humanitario llegan a ser sobre todo operativas, aunque muchas garantías importantes de los derechos humanos siguen siendo aplicables.

Aunque la Compilación refiere un amplio estudio sobre diversos ordenamientos del derecho humanitario y de las normas internacionales de los derechos humanos, una vez presentado dicho informe ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, se llegó a la conclusión de que era necesario realizar un análisis por separado de las normas que protegen a los desplazados y que dan derecho a no ser desplazado en particular.

Se preparó un documento denominado Compilación y Análisis de las Normas Jurídicas, Parte II: Aspectos jurídicos relativos a la protección contra los desplazamientos arbitrarios

(Documento E/CN.4/1998/53/Add.1) Dicho estudio fue preparado por la griega María Stavropoulou, revisado por diversos expertos en Ginebra entre 1996 y 1997, entre los cuales se encontraban Robert K. Golman (Estados Unidos de América), Walter Kälin (Suiza), Manfred Nowak (Austria), Daniel Helle de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Jean-Francois Durieux de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Toni Pfanner y Jean Phillippe Lavoyer del Comité Internacional de la Cruz Roja.

El documento referido muestra un análisis de la legislación internacional que implícita o explícitamente prohíbe los desplazamiento internos; sin embargo, un aspecto que es importante destacar es que el estudio menciona las diversas disposiciones en las que se prohíben los desplazamientos que llama arbitrarios, es decir, los que no se encuentran justificados por causa legal o de hecho alguna. Por lo que deja abierta la posibilidad de que los desplazamientos internos se pueden llevar a cabo, siempre y cuando se respeten las pautas que puede marcar la legislación, ya sea en el ámbito local o internacional.

Derivado de ello, se establecen cuatro tipos de violaciones a los derechos de las personas en los desplazamientos arbitrarios:

- En el caso de que los desplazamientos se basen en motivos que no están permitidos conforme al Derecho Internacional, y se esté vulnerando el derecho a la libre circulación y el de residencia, así como el de la inviolabilidad del hogar y la vivienda.
- Cuando se da un desplazamiento y no se respetan las garantías de procedimiento.
- Si se da un desplazamiento, puede llegarse a la violación de otros derechos, tales como la libertad personal, el derecho a no ser torturado o sometido a tratos inhumanos o degradantes o el derecho a la vida.
- Los desplazamientos pueden acarrear consecuencias que impidan el uso y goce de otros derechos humanos.

De lo anterior se deduce que el Estado, al ser garante de los derechos de las personas y el encargado de respetar y hacer respetar las leyes, debe adoptar diversas medidas a efecto de que no se vulneren los derechos de las personas que se vean sometidas a un desplazamiento.

En el documento citado se reconoce que existe un limitado número de disposiciones jurídicas de protección sobre el tema; sin embargo, las existentes apuntan a la regla general de que el desplazamiento no puede llevarse a cabo de manera arbitraria.

Con dicho reconocimiento, se hace un análisis de los ordenamientos que contienen derechos que implícitamente prohíben los desplazamientos internos de manera arbitraria; para tal efecto, haremos los siguientes comentarios sobre ciertos derechos que contienen la prohibición de los desplazamientos internos, con base en el documento citado:

- Derecho a circular libremente y a escoger lugar de residencia.

El artículo 13 párrafo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”; de igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el párrafo 1 de su artículo 12 menciona que “toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia”; además en algunos instrumentos jurídicos de carácter regional, como la Convención Americana, la Carta Africana y la Convención Europea, encontramos disposiciones semejantes; por lo que los derechos de libre tránsito y a elegir el lugar de residencia de las personas, forman parte del Derecho Internacional vigente y se encuentran debidamente tutelados.

Luego entonces, los desplazamientos internos constituyen la negación del derecho a circular libremente en el territorio de un Estado y de elegir el lugar de residencia, pues en aquellos las personas se ven obligadas a salir de su hogar a efecto de no sufrir las consecuencias de alguna situación que es ajena a su voluntad y no gozan de la garantía de circular libremente por el territorio, ya que están sujetos a la protección de su integridad física o al hecho de evitar la circunstancia por la cual huyeron de su residencia.

Lo anterior, no obstante que los propios documentos que enunciamos contemplan determinadas situaciones que restringen el derecho en estudio, ya que “...no podrán ser objeto de restricciones (el derecho a la libre circulación y elegir el lugar de residencia) salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)” De ello se deriva que deben existir restricciones expresamente para dichos derechos, debidamente fundadas y fundamentadas por la autoridad estatal para llevarlas a cabo, cosa que no es aplicable en el caso de los desplazamientos internos.

- Protección contra las injerencias en la vida privada de las personas.

El artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que “nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación”; asimismo, la Convención Europea o la Convención Americana contemplan situaciones similares.

Debemos destacar que una injerencia ilegal es aquella que va en contra de lo establecido en los instrumentos jurídicos nacionales o internacionales; y se considera arbitraria aquella que sea contrario a lo justo o razonable. Por tal motivo, en el caso de presentarse el desplazamiento interno, hay una injerencia ilegal y arbitraria, ya que no existe ningún fundamento legal que justifique el proceder o alguna causa razonable para que se motive un desplazamiento forzoso de las personas.

- Prohibición de la discriminación.

“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” es lo que establece el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; además, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, brinda garantías sobre el derecho a no ser objeto de discriminación.

En estas disposiciones encontramos de manera implícita la prohibición de los desplazamientos internos, ya que debemos recordar que una de las causas de los mismos es precisamente la discriminación en las formas que se enumeran, cuando se presenta la segregación racial o desplazamiento de su lugar de origen por pertenecer a un determinado grupo social, político o religioso.

Por otra parte, entendemos por discriminación racial “...toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades, en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública...” según la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

- Prohibición del genocidio

El artículo 2o. de la Convención sobre el Genocidio, define a este delito como “...cualquiera de los actos... perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal:

- a. Matanza de miembros de grupo;
- b. Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros de grupo;
- c. Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- d. Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;
- e. Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.”

El genocidio es una violación al derecho a la vida y constituye un delito de carácter internacional cometido en cualquier momento.

Algunos casos de genocidio que se han presentado en países como Yugoslavia o Rwanda bajo la forma de limpieza étnica, han derivado también en desplazamientos internos de personas o grupos, vulnerando todos los derechos que son conexos al respeto a la vida e

integridad física de las personas; además de todos los supuestos que hemos señalado líneas atrás sobre la prohibición implícita a los desplazamientos internos en ordenamientos jurídicos de carácter internacional.

Por otra parte, producto de diversas disposiciones que se encontraban dispersas en algunos instrumentos jurídicos de carácter internacional sobre la protección de las personas desplazadas internas y de la intención de recogerlas en un sólo documento que sirviera de base o guía en la materia, surgieron los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos elaborados por Francis Deng, el representante del secretario general de la ONU para este tema.

Los Principios Rectores son el tipo de instrumento que protege a las personas en situaciones muy variadas, de ahí la definición que establece sobre desplazados internos, contempla diversas circunstancias en las que pueden verse y entiende por estos a “las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.”

Es importante decir que los Principios Rectores contemplan la prohibición de los desplazamientos internos y la posibilidad de los mismos, siempre y cuando se cumplan ciertas circunstancias y se respeten los derechos y libertades de las personas desplazadas. Además, se abordan las distintas fases y facetas del desplazamiento, es decir, protección debida a las personas desplazadas, asistencia, su regreso y reintegración. En las primeras se establecen ciertas disposiciones que buscan la tutela de sus derechos básicos y las obligaciones de los agentes estatales para velar por su integridad y evitar que sean vulnerados dichos derechos.

Los Principios Rectores están, ante todo, destinados a los gobiernos, así como a los grupos de oposición armados que también están obligados por el derecho internacional. A ellos incumbe el respeto del derecho humanitario, que cumple una función de primer orden en materia de desplazamiento de población. En el Principio 3 se afirma, de manera más general, que el primer deber del Estado es ofrecer protección y asistencia a las personas desplazadas.

También se reserva un espacio importante para la protección de las mujeres y de los niños como personas especialmente vulnerables, como lo hemos anotado líneas atrás; así, en el documento se abordan el reclutamiento de niños en las fuerzas armadas y su participación en las hostilidades, así como el derecho de los niños desplazados a la educación. Las mujeres son objeto de especial atención, fundamentalmente en los ámbitos de salud y de educación.

En el caso de la asistencia a las personas desplazadas, se hacen varias consideraciones con el objeto de brindar mayor protección a las personas desplazadas y se reconoce la intervención que tienen las organizaciones humanitarias sobre este respecto, sin que se entienda dicha labor como injerencia en los asuntos internos de los Estados.

En el caso de que se terminen las causas que originaron el desplazamiento, los Principios Rectores establecen el derecho de los desplazados internos a regresar a su hogar en condiciones seguras y dignas, y que las autoridades competentes tienen el deber de asistirlos; además de brindarles ayuda para recobrar las propiedades y posesiones que hayan abandonado o, cuando esto no sea posible, a recibir una indemnización equitativa u otra forma de reparación. También se protege expresamente a los desplazados internos contra el regreso o el reasentamiento forzado en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y/o salud esté en peligro.

Es importante el esfuerzo que se ha hecho para darle un orden a las disposiciones dispersas en materia de desplazamiento internos en los instrumentos jurídicos de carácter internacional; sin embargo, como hemos apuntado, el hecho de que los Principios Rectores no constituyan un instrumento vinculante, hace difícil su cumplimiento.

Esta situación deja sujeto el cumplimiento de las disposiciones de los Principios Rectores a la voluntad política de los actores, por lo que debemos tomar en cuenta que ésta será la que haga posible o no los desplazamientos internos, o bien, respetar o hacer que se respeten los derechos de las personas desplazadas.

Sin constituir un documento que sea obligatorio, deja a esa misma voluntad política de los agentes estatales, la aplicación de mecanismos jurídicos para que las disposiciones que prohíben los desplazamientos internos y la protección de las personas desplazadas se vean reflejadas en la legislación de cada país.

Argumentos

Esa situación coloca en estado de indefensión a las personas que pueden ser víctimas de un desplazamiento, o bien, a las personas desplazadas, pues no encuentran tutela de sus derechos en una legislación nacional y tienen que invocar instrumentos internacionales para verse protegidos. Lo que retrasa la impartición de justicia y se permiten situaciones que violentan los derechos fundamentales de las personas, en lo que se aplican las norma internacionales en la materia.

En México no contamos con cifras oficiales sobre el número de desplazados internos. Sin embargo, a raíz del Informe del Representante del Secretario General sobre los Desplazados Internos, Francis Deng, titulado Pautas sobre los desplazamientos: México, presentado el 10 de enero de 2003, se habla de 16 mil a 21 mil personas desplazadas sólo en el estado de Chiapas. En tanto, el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en 2004 señala que hay de tres mil a 21 mil desplazados en Chiapas, y cita la cifra de 60 mil para referirse al tema.

El propio diagnóstico menciona que no se cuentan con estadísticas sobre los desplazamientos internos debido a su naturaleza inestable y temporal y el hecho de que ninguna dependencia, gubernamental o no, tiene un mandato explícito para dar seguimiento. Nosotros agregamos la falta de voluntad política de las autoridades para atender la problemática, siendo que son responsables de los desplazamientos, por acción u

omisión, y falta de voluntad política también, en el reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas que prevendría los desplazamientos internos, o bien protegería a aquellos en caso de que se presentaran.

Por su parte, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos reporta que, mediante diversos estudios realizados, si bien no pueden identificar la magnitud real del fenómeno, confirman su existencia y gravedad con los testimonios recogidos de familias de desplazados internos forzados. Dicha organización indica que derivado de los patrones de violencia en México se puede observar desde 2006 a 12 entidades federativas con éxodo de personas, donde el desplazamiento interno se presenta de zonas rurales a las ciudades y en sentido inverso también; precisa que este fenómeno tiene su origen en Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa, Durango, Michoacán, Guerrero y Veracruz y que tan sólo considerando las personas desplazadas de Chiapa, Sinaloa y Ciudad Juárez, Chihuahua, puede hablarse de 170 mil personas desplazadas internamente.

En tanto, el Informe Global 2014 del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno reporta que la ola expansiva de la violencia ocasionada principalmente por grupos delictivos y las operaciones militares para su combate, constituyen una de las causas principales de desplazamiento y calcula en 160 mil las personas desplazadas por estos motivos en todo el país.

Por otro lado, en un informe de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) denominado *Women on the Run*, muestra el testimonio de 160 mujeres que se han visto forzadas a salir de sus lugares de origen por violencia de grupos criminales y violencia por razones de género. En el reporte, se habla de mujeres que huyen de El Salvador, Guatemala, Honduras y algunas partes de México y destaca que en 2014, el número de mujeres que cruzó la frontera con Estados Unidos fue casi tres veces mayor que en 2013. El informe precisa que más del 60 por ciento de las madres entrevistadas se vieron obligadas a dejar a sus hijos, mientras que el 85 por ciento de las entrevistadas confesó haber vivido en comunidades bajo el control grupos criminales y el 64 por ciento fue blanco de amenazas directas y ataques. El reporte precisa que a muchas de ellas se les pidió una cuota para vivir o ir al trabajo en un área determinada. Ante ello, la ACNUR alerta de una crisis que sólo crece debido a la expansión del crimen organizado.

Si bien existe una problemática sobre los desplazamientos internos de manera forzada, no existe una base legal para dar atención a las situaciones de violaciones de derechos humanos que existen en torno a ellos; parte de las acciones de reconocimiento de este fenómeno se manifiestan en las siguientes acciones:

- Mención en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2004-2008, donde en su objetivo específico 1.3 incluye la situación de los desplazados internos y propone acciones para contar con un diagnóstico sobre la situación de los mismos, de formulación de planes de atención integral que contemplen el retorno o la reubicación de manera segura, además de promover la discusión para el marco legal necesario que regule dichas situaciones.
- Proyecto de Atención a Indígenas Desplazados que surge en 2006 dentro de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para coadyuvar en una estrategia que

contribuya a la reubicación o retorno a sus localidades de origen de la población indígena desplazada.

- Leyes Estatales para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno como es el caso del Estado de Chiapas que entró en vigor en febrero de 2012 y establece diversas disposiciones para atender este fenómeno.
- Referencias en la Ley General de Víctimas a la situación de las personas desplazadas internas de manera forzada para proporcionarles protección y atención en los artículos 5, 38 y 93.
- Recomendación General 10 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa: Informe Especial sobre los Desplazados Internos de Personas en Sinaloa, de abril de 2013, la cual reconoce la existencia de la problemática y la violación a los derechos humanos que conlleva.
- Informe Especial, Derechos Humanos en Áreas de Conflicto en Michoacán, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado, emitido en abril de 2014 donde documenta casos específicos de desplazamientos en la entidad y propone una serie de acciones para llevarse a cabo entre diversos actores para su atención y prevención.

Finalmente, el Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, Francis Deng, titulado Pautas sobre los desplazamientos: México, en el cual da cuenta de la situación de las personas desplazadas, principalmente de los pueblos indígenas, se desprenden otras recomendaciones que se traducen en lo siguiente:

- Adopción y aplicación de políticas por parte del Estado para atender y proteger a los desplazados internos; lo que significa que las autoridades del Estado, en cualquier nivel de gobierno, deben aplicar acciones en materia de desplazamientos internos de los pueblos indígenas; sin embargo, ellas no deben ir encaminadas a producir más o agudizar los que existen, sino a establecer un esquema primario de atención para que satisfagan las necesidades de los desplazados, se brinde una protección inmediata ante la violación de sus derechos y se resguarde su integridad física.
- Levantamiento de datos para determinar la magnitud del problema de los desplazados internos; es decir, se debe contar con un panorama claro de la situación de los desplazados internos en nuestro país y de ahí determinar qué tipo de necesidades tienen para la proyección de las acciones que se tomarán para su asistencia y protección de sus derechos. Esta acción podría hacerse de manera paralela a los censos que las autoridades federales y locales realizan sobre diversos temas.
- Establecimiento de mecanismos de coordinación; éstos deben ir orientados en el sentido de que, las acciones que se tomen por las autoridades, deben estar coordinadas a efecto de que no sean contradictorias y redunden en perjuicio de los derechos de las pueblos desplazados. Además, deben incorporarse a éstas acciones organizaciones de la sociedad civil, ya que en muchos casos han proporcionado asistencia a los desplazados ante la ausencia de la autoridad o protegiéndolos de las acciones de ésta.

Con el cumplimiento de esas condiciones, estaremos en circunstancias de generar un marco legal sobre los desplazamientos, el cual debe consagrarse en primer lugar a nivel constitucional y, en un segundo, expedir una Ley General que de manera mínima, contemple lo siguiente:

- Principio de prevención. Debe establecerse la prohibición de los desplazamientos internos forzosos, como una medida para evitarlos y prevenirlos.
- Participación informada. El abrir la puerta de la participación en asuntos que directamente afecten a las personas que pueden ser objeto de desplazamientos forzados por actos administrativos, legales o de cualquier otra índole, constituye un referente que parte del supuesto de respetar sus decisiones, para lo cual debe proporcionarse toda la información al respecto, la cual es indispensable para contar con su opinión.
- Respeto a las decisiones. No basta que se dé una participación informada, sino que exista el respeto a la decisión que se tome por parte de las personas que puedan ser sujetas a desplazamientos internos; aún más tratándose de que éstos se originen por el aprovechamiento y explotación de sus recursos por personas ajenas a ellos o por la aplicación de proyectos de desarrollo.
- Protección de los desplazados internos. En el supuesto de que existan los desplazamientos, debe establecerse el derecho a la protección y asistencia de las personas desplazadas en este proceso, con la finalidad de salvaguardar su integridad física y la protección de sus derechos. Se debe poner especial atención en los niños, mujeres, personas con discapacidad y adultas mayores, ya que son los grupos más vulnerables en la violación de sus derechos, reconociendo en todo momento los que son consagrados en instrumentos internacionales para cada sector en específico. La protección y asistencia debe darse en todo el proceso de desplazamiento, es decir, desde que se produce hasta que retornan a su lugar de origen o lleguen al sitio de reubicación, fijando la obligación de continuar con esas medidas hasta que los pueblos indígenas desplazados retomen las condiciones necesarias para su desarrollo.
- Retorno al lugar de origen. Debe cerciorarse de que existen las condiciones de seguridad para que los desplazados internos retornen a su lugar de origen; esto será posible, una vez que las autoridades adopten las medidas para eliminar la causa que dio origen al desplazamiento. De igual forma, se garantizarán los apoyos necesarios para que las personas desplazadas adquieran las condiciones para su desarrollo de nueva cuenta.
- Reubicación. Se debe dar esta, una vez que se determine de común acuerdo entre las personas desplazadas y las autoridades, que no existen las condiciones para retornar al lugar de origen. La reubicación debe darse con características iguales o mejores, a las del lugar que habitaban otorgando en todos los casos la certeza jurídica de la propiedad. Además de recibir una indemnización que debe fijarse tomando en cuenta las leyes en la materia, y la protección y asistencia hasta que adquieran las condiciones para su desarrollo como pueblos en el nuevo lugar, garantizando que no serán molestados y se respetarán sus derechos.

- Protección de los derechos de los desplazados. Aun cuando nuestro orden jurídico e instrumentos internacionales lo contemplan de manera genérica, debe establecerse el respeto a los derechos de los desplazados que tienen sobre la vida, a circular libremente, a la atención médica, al uso de su lengua, de profesar su religión, a la educación, al trabajo y a asociarse; también a que no pueden ser sujetos de discriminación, de violencia de cualquier tipo o de detención.
- Responsabilidades ante el incumplimiento. Debe establecerse la responsabilidad civil, penal y administrativa de las autoridades, organizaciones, organismos o personas que motiven un desplazamiento interno o adopten medidas para llevarlo a cabo; de igual forma, para los casos en los que se violen los derechos de los pueblos durante su desplazamiento y causen daños a sus tierras o recursos naturales. Esas responsabilidades deben contemplar sanciones que, por su naturaleza y alcance, no permitan con instrumentos legales evadir la responsabilidad por incumplimiento de la ley, o bien, que aun cuando recibiendo la sanción, ésta no sea lo suficientemente severa para que no inhiba la conducta. En ese apartado debe reconocerse el derecho de los pueblos indígenas de interponer acciones legales cuando se sientan vulnerados en sus derechos frente a los desplazamientos internos.
- Marco legal de obligaciones para todos. Como los desplazamientos internos no sólo son provocados por acciones de gobierno, sino que también intervienen grupos delictivos o bien organismos que impulsan proyectos de desarrollo o personas que buscan la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, debe establecerse que la observancia de la regulación sobre desplazamientos internos es general y que todos los actores sociales son responsables ante su incumplimiento.
- Participación de la sociedad. Se debe contemplar la participación de la sociedad civil, de organizaciones, especialmente aquellas promotoras de los derechos humanos, en el proceso de protección y asistencia de los desplazados internos en todas sus fases; lo anterior obedece a que éstas organizaciones han sido las que han actuado frente a los desplazamientos y pueden fungir como observadores para que se dé la garantía de que se respeten los derechos de los desplazados.

La propuesta de modificación sería la siguiente:

Texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Propuesta de modificación
<p>Artículo 73. ...</p> <p>I a XX. ...</p> <p>XXI. ...</p> <p>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.</p> <p>...</p> <p>b) a c) ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>XXII a XXX. ...</p>	<p>Artículo 73. ...</p> <p>I a XX. ...</p> <p>XXI. ...</p> <p>a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, desplazamientos internos forzados, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.</p> <p>...</p> <p>b) a c) ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>XXII a XXX. ...</p>

Fundamento Legal

La suscrita, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, numeral 1, fracción VIII; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 73. ...

I a XX. ...

XXI

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

...

b) a c) ...

...

...

XXII a XXX. ...

Artículos Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en la materia que se adiciona por virtud del presente decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a 27 de octubre de 2016.

Diputada Maricela Contreras Julián (rúbrica)

Que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Alejandro Armenta Mier, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o., numeral 1, fracción I; 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1; y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 4o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que el derecho a la alimentación sea también garantizada de forma salubre y de manera informada.

I. Planteamiento del problema

La población mundial crece de manera constante y se espera que llegue a 9 600 millones de personas en 2050. Para garantizar uno de los derechos humanos fundamentales, como lo es la alimentación, debemos cubrir una demanda de alimentos cada vez mayor a través de sistemas agrícolas y alimentarios sostenibles capaces de enfrentar los efectos adversos del cambio climático.

En la Cumbre de Desarrollo Sostenible de la ONU en septiembre de 2015, 193 países se comprometieron a acabar con el hambre en los próximos 15 años. Lograr los objetivos planteados implica que cada uno asuma su papel desde la trinchera que le corresponde. No es un esfuerzo unilateral, sino una tarea conjunta de los diferentes niveles de gobierno y de todos los sectores sociales.

Para alcanzar los objetivos alimentarios, la producción agrícola debe aumentar un 60 por ciento para 2050.

Es fundamental contemplar la alimentación y la agricultura como eje estratégico en los planes de desarrollo –nacional y estatal- de manera que se determinen acciones concretas para enfrentar el cambio climático e invertir más en desarrollo rural, fortaleciendo a los pequeños agricultores y garantizar así, la seguridad alimentaria.

Al fortalecer el sector productivo de nuestro país, se garantiza una mejor calidad de vida para los pequeños productores y sus familias, además de que consolidamos acciones para promover una buena nutrición, sana y suficiente a través de sistemas alimentarios sostenibles, equitativos y flexibles, fomentando el respeto a las costumbres alimentarias propias de cada región, adecuadas tanto en cantidad como en calidad.

En ese sentido, el apoyo de los gobiernos debe centrarse en el sector primario, de manera prioritaria se debe potenciar la competitividad de las empresas agroalimentarias procurando elevar la producción en cantidad y calidad.

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 2011 por el que se adicionó un párrafo tercero al artículo 4o., y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 de la Carta Magna, reafirmó nuevamente el espíritu doctrinario de nuestro Constitucionalismo Social Mexicano con base en el reconocimiento de un derecho fundamental, en beneficio de millones de mexicanos: el derecho a la alimentación.

Dicha reforma instituyó, explícitamente, el derecho de toda persona a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, el cual estará garantizado por el Estado; así como también su responsabilidad respecto a la promoción de ciertas condiciones dentro de la dinámica del desarrollo rural integral y sustentable, incluyendo, dentro de sus fines, garantizar también el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos para cumplir con tal derecho.

De tal suerte que mediante la inclusión de éste derecho y los atributos que lo acompañan para su efectividad, se establecieron conceptos sustanciales para reforzar y producir efectos jurídicos garantistas y protectores, que en su momento el Estado estará obligado a cumplimentar en su más amplio sentido. Es decir, para que este derecho constitucional cobre plena eficacia, independientemente de la cobertura con que se brinde a la población-objeto, deberá otorgarse conforme a las condiciones marcadas respecto a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, atributos que deberá observar y perseguir toda aquella política y directriz gubernamental emanadas desde las vertientes ejecutivas – administrativas- encargadas del desarrollo social y rural.

En consecuencia, reconocemos que éste derecho debe privilegiar también la protección a salud humana, de tal modo que estén garantizados los alimentos (principalmente básicos) para el consumo de millones de mexicanos de manera salubre, es decir, que sean generados y proveídos desde su abastecimiento bajo las estrictas medidas de seguridad, a efecto de evitar todo tipo de riesgos -no previstos originalmente- que pudieran causar daños o efectos adversos y significativos a la salud humana, procurando así la producción y el abasto de alimentos, preminentemente de origen natural u orgánico, regulados bajo los más estrictos estándares de calidad y salubridad.

Asimismo, con el objeto de quienes gocen de este derecho cuenten oportunamente con información suficiente, clara y precisa respecto de los alimentos que consumen, es de suma importancia elevar a rango constitucional que la alimentación sea garantizada de manera informada.

Lo anterior, en virtud de que persiste en el mercado agropecuario y alimentario nacional, productos alimenticios que omiten al público en general (consumidor) o no están obligados a publicitar –normativamente- cierta información respecto de su contenido, características de procesamiento y origen, valores nutrimentales o, en su caso, los resultados derivados de procedimientos de sanidad vegetal, salud animal, inocuidad y calidad de los alimentos por la autoridad competente.¹ Lo que no debe ser impedimento para saber o conocer qué es lo que se abastece y qué se consume para hacer efectivo a plenitud el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente, de calidad y salubre.

Con estas dos condiciones referentes a una alimentación salubre y de modo informada, sumadas a las de nutrición, suficiencia y calidad, el derecho a la alimentación como un derecho constitucional queda protegido en su más amplio término.

II. Argumentación

La reforma constitucional de 2011 ha cumplido, en términos normativos, dos objetivos derivados de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), así como de los compromisos contraídos por nuestro país, en la Cumbre Mundial de la Alimentación y la Cumbre del Milenio celebrada en Roma en 1996.

De aquélla reforma, se ha reconocido el derecho a la alimentación con base en dos condiciones básicas e indispensables: primero que sea adecuada y segundo, que en su abastecimiento a la población haya sostenibilidad. De ahí partió la visión del Constituyente Permanente sobre las modificaciones constitucionales a los artículos 4o. y 27.

Sobre el particular, nos resulta valioso retomar la exposición de motivos del dictamen presentado por la Comisión de Puntos Constitucionales de ésta soberanía, el cual fue aprobado en la sesión de pleno del 29 de abril de 2011, para entender el sentido explícito e implícito de la reforma:

“Eleva a rango constitucional el derecho a la alimentación significa que éste se instituya como una garantía en nuestra Constitución, cuyo garante es el Estado mexicano; es un derecho que debe ser exigible ante el Estado. Es decir, que éste asegure en lo que se refiere a la alimentación dos condiciones básicas e indispensables: que sea adecuada y que en el abastecimiento de ella a la población haya sostenibilidad.

La adecuación en la alimentación significa que el Estado garantice la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad, nutritivos y de acuerdo a las tradiciones culturales para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas. La sostenibilidad significa que las formas de producir y de brindar acceso a dichos alimentos garanticen que sean accesibles a las generaciones futuras. Esto exige que el Estado se obligue a fortalecer las capacidades de la Nación para desarrollar su soberanía alimentaria y emplear un modelo de agricultura que no sólo no agote, sino enriquezca la dotación de recursos naturales.

El Acuerdo de París 2015, suscrito por 193 países, que originó la agenda 15-30 denominada Objetivos de Desarrollo Sostenible –SDGs por sus siglas en inglés- en su objeto 2 señala: “Acabar con el hambre, lograr seguridad alimentaria y promover nutrición, y promover la sustentabilidad en la agricultura”. En tanto que en el objetivo 3 mandata: “Buena salud y bienestar”

Objetivo 13: Acción urgente para combatir el cambio climático

Objetivo 15: proteger, restaurar y promover el uso sustentable de ecosistemas terrestres, combatir desertificación, detener y revertir la degradación de la tierra y la pérdida de biodiversidad.

Por ejemplo, una alimentación nutritiva refiere que los alimentos contengan los valores nutritivos necesarios (proteínas, hidratos de carbono, grasas, vitaminas, minerales y agua) para el sano crecimiento y desarrollo físico y mental de las personas; la suficiencia significa el acceso y abasto de los alimentos para el consumo de las personas; y la calidad alude a los atributos que influyen en el valor de un producto para el consumidor, como estado de descomposición, contaminación con suciedad, decoloración y olores desagradables, pero también atributos positivos, como origen, color, aroma, textura y métodos de elaboración de los alimentos.

En ese tenor y una vez definido cada término en su más estricto sentido, es de suma importancia que también sea establecido en el citado derecho el principio de “salubre”, ya que el acceso a alimentos inocuos² y nutritivos en cantidad suficiente es fundamental para mantener la vida y protección a la salud humana. Además, con esta adición, se robustece jurídicamente la política de prevención de enfermedades derivadas por la producción y consumo de alimentos insalubres.

Cabe destacar que recientemente la Oficina Regional para las Américas de la Organización Panamericana de la Salud, dependiente de la Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), ha concluido que los alimentos insalubres causan más de 200 enfermedades y que sólo entre la salmonelosis, las enfermedades gastrointestinales y la infección por escherichia coli, entre otras, enferman cada año a más de 582 millones de personas en el mundo y matan a más de 2.2 millones. En México, son la quinta causa de muerte en menores de 5 años, de acuerdo con la propia Secretaría de Salud (SSA).

En ese contexto, ha hecho un llamado a los países miembros para prevenirlas mediante acciones en toda la cadena alimenticia, desde la producción al consumo, ya que de no hacerlo, los alimentos contaminados por bacterias, virus, parásitos o sustancias químicas nocivas pueden ser perjudiciales para la salud humana, generando desde simples problemas gastrointestinales hasta algún tipo de cáncer.³

De subsanarse el vacío jurídico tal y como se propone en la presente Iniciativa de Decreto, el Estado Mexicano estaría cumpliendo a cabalidad con los diversos instrumentos internacionales que rige los derechos humanos a la alimentación y a la salud y que hoy por hoy forman parte de nuestro sistema jurídico:

Por su parte, la legislación secundaria deberá hacer posible que los conceptos y principios se materialicen a través de normas o disposiciones reglamentarias, a efecto de hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada.⁴ Permitiendo con ello, la plena seguridad respecto de la producción, abastecimiento y consumo de alimentos, y la aplicación de los principios de protección a la salud humana y de sostenibilidad para las generaciones futuras.

Finalmente, con el objeto de que las personas -que ejerzan y gocen de este derecho a la alimentación- cuenten oportunamente con información suficiente, clara y precisa respecto de los alimentos que consumen, es también de suma importancia elevar a rango constitucional que la alimentación sea garantizada de manera informada.

III. Fundamentación legal

En lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o., numeral 1, fracción I; 76, numeral 1, fracción II; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

IV. Denominación del proyecto de decreto

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que el derecho a la alimentación sea también garantizada de forma salubre y de manera informada.

V. Ordenamiento a modificar

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. Texto normativo propuesto

Decreto

Único. Se reforma el párrafo tercero del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

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

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Transitorios

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

Notas

1 En los últimos cinco años, se ha avanzado en éste tema mediante la actualización o expedición nuevas Normas Oficiales Mexicanas (NOM) para regular, por ejemplo, la producción y comercialización de diversos productos alimentarios. Por ejemplo, el 30 de diciembre de 2014, fue publicada la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SAG/BIO-2014 para regular la comercialización de granos y semillas con organismos genéticamente modificados (OGM's) destinados a la siembra, cultivo y producción agrícola; sin embargo, para su aplicación comercial, será necesario especificar en el etiquetado las características de la combinación genética adquirida y sus implicaciones relativas a condiciones especiales y requerimientos de cultivo, así como los cambios en las características reproductivas y productivas.

2 Inocuidad alimentaria es un concepto que se refiere a la existencia y control de peligros asociados a productos alimenticios destinados para consumo humano. De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas la Agricultura y la Alimentación (FAO), la distinción entre inocuidad y calidad de los alimentos tiene repercusiones en las políticas públicas e influye en la naturaleza y contenido del sistema de control de los alimentos más indicado para alcanzar objetivos nacionales predeterminados.

3 Con el fin de concientizar y promover acciones para prevenir enfermedades en toda la cadena alimenticia, la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) eligió la inocuidad alimentaria como tema del Día Mundial de la Salud 2015, que se celebra el 7 de abril.

4 Actualmente se encuentra en el Senado de la República la minuta aprobada por la Cámara de Diputados, por la que se expide la Ley del Derecho a la Alimentación Adecuada.

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados, a 3 de noviembre de 2016.

Diputado Alejandro Armenta Mier (rúbrica)

Que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Próspero Manuel Ibarra Otero, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado Próspero Manuel Ibarra Otero, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fomento a la pesca y acuacultura, bajo la siguiente

Exposición de motivos

Planteamiento del problema

Las políticas implementadas por el gobierno federal durante la presente administración en materia de seguridad alimentaria en México, buscan a través de un enfoque de productividad, rentabilidad y competitividad, construir un sector agropecuario y pesquero productivo, tal como se establece en la Meta Nacional “México Próspero” en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018.

En esta LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, quienes integramos la Comisión de Pesca, hemos trazado como líneas de acción, el garantizar desde el ámbito legislativo el desarrollo de la pesca, pero sobre todo de la acuacultura, como actividad primaria que favorece el crecimiento socioeconómico y la seguridad alimentaria del país.

Por ello, es justo reconocer a la acuacultura y llevarla a rango constitucional, además de destacar la urgente necesidad para seguir legislado e implementando políticas en la materia, pues aún es mucho lo que falta por hacer para beneficio de este sector productivo, creciente y generoso para los mexicanos.

Con la incorporación de las actividades acuícolas y pesqueras al Artículo 27 constitucional se destacarán como actividades de importancia estratégica para impulsar el desarrollo rural integral, para la soberanía alimentaria y la seguridad nacional, por su notable contribución a la salud, al empleo y al desarrollo regional en beneficio de la población mexicana.

Argumentación

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en la edición 2016 de El estado mundial de la pesca y la acuicultura señala que la pesca y la acuicultura siguen siendo importantes fuentes de alimentos, nutrición, ingresos y medios de vida para cientos de millones de personas en todo el mundo.

Se indica en la publicación, que la oferta mundial per cápita de pescado alcanzó un nuevo máximo histórico de 20 kg en 2014, gracias a un intenso crecimiento de la acuicultura, que en la actualidad proporciona la mitad de todo el pescado destinado al consumo humano, y a una ligera mejora de la situación de determinadas poblaciones de peces como consecuencia de una mejor ordenación pesquera.

En 2015, de acuerdo con información de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (Conapesca) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), México subió del lugar 17 al 16 en la producción mundial de productos pesqueros y acuícolas, lo que ha motivado un incremento del consumo per cápita anual.

Lo anterior, como resultado de las políticas que se han trazado en beneficio del sector pesquero y acuícola nacional en la presente administración, tal como se proyectó en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en donde se señala claramente, dentro de la Meta Nacional “México Próspero”, que se requiere impulsar una estrategia con un enfoque de productividad, rentabilidad y competitividad, buscando “construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país”.¹

Al conocer sus antecedentes históricos, podemos destacar que al término del Siglo XX la acuicultura se constituye a nivel mundial en un mecanismo alterno para la producción de alimentos tanto en aguas continentales, como salobres y marinas.

En México la piscicultura arranca a fines del siglo XIX y la acuicultura nace como una actividad complementaria de apoyo social a las comunidades rurales, con lo cual se pretendía incrementar el consumo de proteína animal y mejorar así los niveles nutricionales de la población.²

En la legislación federal vigente, la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (LGPAS) de 2007 y el Reglamento de la Ley General de Pesca de 1999, son los ordenamientos que rigen sobre la conservación, preservación, explotación y administración de la flora y fauna acuáticas.

Si bien desde 2007, con la promulgación de la LGPAS, se le da un reconocimiento amplio a la acuicultura, es preciso destacar a esta actividad como herramienta que aporta a la seguridad alimentaria nacional, y que sus productos al igual que los del sector agrícola, pecuario, silvícola y pesquero, conforman la base de las cadenas de valor del sector agroalimentario.

Además, se debe reconocer a la actividad acuícola y a todos sus procesos como resultado de una actividad primaria, pues la producción de granos y oleaginosas, frutas y vegetales, plantas y flores, acuicultura y pesca, explotación de ganado, leche y huevo, entre otros bienes, conforman la producción primaria.³

Según las previsiones de la FAO, el consumo de pescado per cápita aumentará en todos los continentes, y Asia, Oceanía y América Latina y el Caribe mostrarán el crecimiento más rápido. En particular, se prevé que los mayores aumentos se produzcan en Brasil, Perú,

Chile, China y México.⁴ Por tanto, su reconocimiento en la Carta Magna debe ser pleno, pues más allá de la pesca artesanal y tradicional que se da en el mar, la acuicultura representa una alternativa real para ampliar la oferta alimentaria en el país, contribuyendo a la generación de divisas y la creación de fuentes permanentes de empleo, estimulando el desarrollo regional.

Es por ello que someto a la consideración de esta honorable soberanía, reformar el tercer párrafo del Artículo 27 Constitucional adicionando las palabras “de la pesca, de la acuicultura” para quedar como se muestra en el cuadro comparativo siguiente:

CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.</p> <p>...</p> <p>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 la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para 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 económicas en el</p>	<p>Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.</p> <p>...</p> <p>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 la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para 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 pesca, de la acuacultura, de la silvicultura y de las</p>

<p>medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:</p> <p>I a XIX.</p> <p>XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.</p> <p>El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el</p>	<p>La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:</p> <p>I a XIX.</p> <p>XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, así como las actividades acuícola y pesquera en los cuerpos de agua existentes en el territorio nacional, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, acuícola y pesquera, su</p>
<p>Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca</p>	<p>industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.</p> <p>El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.</p>

Como puede apreciarse, se propone adicionar a la fracción XX del artículo 27 constitucional, a las actividades acuícolas y pesqueras, como actividades de importancia para impulsar el desarrollo rural integral, tipificándolas como actividades estratégicas para la soberanía y la seguridad nacional, por su notable contribución a la producción alimentaria, al empleo, y al desarrollo regional en beneficio de la población mexicana.

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

Decreto

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

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

...

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 la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para 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 pesca, de la acuacultura, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

...

...

...

...

...

...

...

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I a XIX.

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, así como las actividades acuícola y pesquera en los cuerpos de agua existentes en el territorio nacional, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, acuícola y pesquera, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

Transitorio

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

Notas

1 Programa Institucional 2013-2018 de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, consultado a través de la dirección electrónica http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343084&fecha=30/04/2014 el jueves 14 de julio de 2016.

2 Visión general del sector acuícola nacional México, consultado a través de la dirección electrónica

http://www.fao.org/fishery/countrysector/naso_mexico/es el viernes 15 de julio de 2016.

3 Retos y oportunidades del sistema agroalimentario de México en los próximos 20 años. SAGARPA, Consultado a través de <http://www.sagarpa.gob.mx/agronegocios/documents/pablo/retosyoportunidades.pdf> (el viernes 15 de julio de 2016).

4 El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2016, Contribución a la seguridad alimentaria y la nutrición para todos, FAO. Consultado a través de

<http://www.fao.org/publications/sofia/2016/es/?platform=hootsuite> el martes 12 de julio de 2016.

Referencias

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2016, Contribución a la seguridad alimentaria y la nutrición para todos FAO. Consultado a través de

<http://www.fao.org/publications/sofia/2016/es/?platform=hootsuite> el martes 12 de julio de 2016.

Programa Institucional 2013-2018 de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, consultado a través de la dirección electrónica http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343084&fecha=30/04/2014 el jueves 14 de julio de 2016.

Retos y oportunidades del sistema agroalimentario de México en los próximos 20 años. SAGARPA, Consultado a través de <http://www.sagarpa.gob.mx/agronegocios/documents/pablo/retosyoportunidades.pdf>. el viernes 15 de julio de 2016.

Visión general del sector acuícola nacional México, consultado a través de la dirección electrónica

http://www.fao.org/fishery/countrysector/naso_mexico/es el viernes 15 de julio de 2016.

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

Diputado Próspero Manuel Ibarra Otero (rúbrica)

Que reforma los artículos 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 170 de la Ley Federal del Trabajo, 101 de la Ley del Seguro Social y 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, a cargo de la diputada Jisela Paes Martínez, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, Jisela Paes Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura del 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 de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6o., fracción I del numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman la fracción V del Apartado A y el inciso c) de la fracción XI del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la fracción II del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo, el artículo 101 de la Ley del Seguro Social y el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, con arreglo a la siguiente

Exposición de Motivos

De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la lactancia materna óptima de los lactantes menores de dos años de edad tiene más repercusiones potenciales sobre la supervivencia de los niños que cualquier otra intervención preventiva, ya que puede evitar 1,4 millones de muertes de niños menores de cinco años en el mundo.

Menciona que los niños amamantados tienen por lo menos seis veces más posibilidades de supervivencia en los primeros meses que los niños no amamantados. La lactancia materna reduce drásticamente las muertes por las infecciones respiratorias agudas y la diarrea, dos importantes causas de mortalidad infantil, así como las muertes por otras enfermedades infecciosas.

Si bien las tasas de lactancia materna no disminuyen a nivel mundial, y muchos países han experimentado un aumento significativo en la última década, sólo el 38 por ciento de los niños de menos de seis meses de edad en el mundo en desarrollo reciben leche materna exclusivamente y sólo 39 por ciento de los niños de 20 a 23 meses edad se benefician de la práctica de la lactancia materna.

De igual forma, señala que la lactancia materna tiene una extraordinaria gama de beneficios ya que tiene consecuencias profundas sobre la supervivencia, la salud, la nutrición y el desarrollo infantiles. La leche materna proporciona todos los nutrientes, vitaminas y minerales que un bebé necesita para el crecimiento durante los primeros seis meses de vida; el bebé no necesita ingerir ningún otro líquido o alimento.

Además, la leche materna lleva los anticuerpos de la madre, que ayudan a combatir las enfermedades. El acto de la lactancia materna en sí estimula el crecimiento adecuado de la boca y la mandíbula, y la secreción de hormonas para la digestión y para que el bebé se sacie. La lactancia materna crea un vínculo especial entre la madre y el bebé y la interacción entre la madre y el niño durante la lactancia materna.

Aunado a lo anterior, tiene repercusiones positivas para la vida en lo que se refiere a la estimulación, la conducta, el habla, la sensación de bienestar y la seguridad, y la forma en que el niño se relaciona con otras personas. La lactancia materna también reduce el riesgo de padecer enfermedades crónicas más adelante en la vida, tales como la obesidad, el colesterol alto, la presión arterial alta, la diabetes, el asma infantil y las leucemias infantiles. Los estudios han demostrado que los bebés alimentados con leche materna obtienen mejores resultados en las pruebas de inteligencia y comportamiento en la edad adulta que los bebés alimentados con fórmula.

Prácticamente todas las madres pueden amamantar, si se les da el apoyo, los consejos y el aliento adecuados, así como ayuda práctica para resolver cualquier problema. Los estudios han demostrado que el contacto en una etapa temprana de la piel de la madre con la piel del bebé; la lactancia materna con frecuencia y sin restricciones para asegurar la producción continua de leche; y la ayuda para posicionar y colocar el bebé, aumentan las posibilidades de que la lactancia materna tenga éxito.

También contribuye a la salud de la madre inmediatamente después del parto, ya que ayuda a reducir el riesgo de hemorragia posparto. A corto plazo, la lactancia materna retrasa el retorno a la fertilidad y a largo plazo reduce la diabetes tipo 2 y el cáncer de mama, de útero y de ovario. Los estudios también han descubierto vínculos entre el cese temprano de la lactancia materna y la depresión posparto en las madres.

En el marco de la Semana Mundial de la Lactancia Materna, 2015, bajo el lema “Amamantar y trabajar: ¡logremos que sea posible!”, efectuada del 1 al 7 de agosto de los corrientes, la UNICEF señaló que la alimentación con leche materna y la buena nutrición en la infancia son aspectos cruciales para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, en particular, los que se refieren a la supervivencia infantil, como reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad entre los menores de cinco años para 2015, erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Por ello, el UNICEF trabaja con aliados, gobiernos y comunidades para proteger y promover la lactancia natural, apoyando leyes nacionales relacionadas con la alimentación de los recién nacidos, mejorando la atención pre y posnatal y brindando recursos a las madres primerizas a nivel de las comunidades. Otra gran prioridad para el UNICEF es apoyar la lactancia materna durante las situaciones de emergencia, cuando las malas prácticas alimentarias suelen contribuir a la mortalidad infantil.

Las Organizaciones Panamericana de la Salud, y Mundial de la Salud (OMS), a través de su Oficina Regional para las Américas, señalaron que la lactancia materna es buena para la economía, debido a su impacto positivo a nivel macro y micro, el cual a menudo no es

reconocido, incluso cuando los beneficios que ofrece la lactancia materna para la salud de la madre y el niño son bien conocidos.

Se ha comprobado que se puede reducir considerablemente el gasto en atención de salud. Por ejemplo, en Estados Unidos, se calcula que los gastos directos en atención de salud de los niños relacionados con tasas bajas de lactancia materna ascendieron a 2 mil 200 millones de dólares estadounidenses en 2007.

Respecto al país, se calcula que los gastos directos e indirectos de no amamantar variaron entre 455.7 millones y 2 mil 126.6 millones de dólares estadounidenses en 2012.

La lactancia materna lleva a una fuerza laboral más sana. Los beneficios para el lugar de trabajo posiblemente no sean tan visibles, pero entre ellos cabe señalar los siguientes:

- Lealtad con la empresa como resultado de la gratitud y la satisfacción;
- Menor ausentismo porque los bebés se enferman con menos frecuencia y menor gravedad;
- Retención de empleados (lo cual reduce la necesidad de capacitación y la pérdida de personal calificado); y
- Mayor productividad.

La promoción y el apoyo de la lactancia materna de las mujeres que trabajan fuera de casa tienen en cuenta las recomendaciones de la OMS sobre la lactancia materna exclusiva durante seis meses y la continuación de la lactancia por lo menos dos años o más. Para cumplir estas recomendaciones, los empleadores deben proporcionar a las mujeres las siguientes facilidades en el trabajo durante el período de lactancia:

- Licencia por maternidad;
- Sala de lactancia; y
- Menos horas de trabajo u horario flexible durante la lactancia.

En la región de las Américas, 10 de los 38 países (Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Panamá, Perú y Venezuela) proporcionan al menos 14 semanas de licencia por maternidad, plazo establecido en el Convenio 183 de la OIT. Esto representa 28 por ciento de los países sobre los cuales existe información. De estos 10 países, solo tres siguen la Recomendación 191 de la OIT de proporcionar 18 semanas o más: Chile con 24 semanas, Cuba y Venezuela con 18.

En la mayoría de los países se paga 100 por ciento del sueldo; en otros se paga entre 60 y 65 por ciento. La licencia por paternidad es rara solo Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay cuentan con disposiciones para la licencia.

A efecto de ilustrar lo anterior, se da la información relativa a la licencia por maternidad, sueldo ganado durante la licencia por maternidad y licencia por paternidad, en los países de la Región de las Américas, incluido México, en el siguiente cuadro:

País	Licencia por maternidad (número de semanas)	Sueldo Ganado durante la licencia por maternidad (porcentaje)	Licencia por paternidad (número de días)
Antigua & Barbuda	13	100% por 6 semanas, 60% por 7 semanas	0
Argentina	13	100%	2
Bahamas	12	100%	7
Barbados	12	100%	0
Belice	14	100%	0
Bolivia	13	100%	0
Brasil	17	100%	5
Canadá	17	100%	0
Islas Caimán	12	100%	Solamente para trabajadores en el sector público
Chile ²	24	100%	5 (o hasta 42 días de los que no haya usado la madre)
Colombia	14	100%	4
Costa Rica	16	100%	0
Cuba	18	100%	Los padres pueden decidir quién se queda en la casa hasta que el niño cumple 1 año
Dominica	12	60%	0
República Dominicana	12	100%	0
Ecuador	12	100%	10
El Salvador	12	100%	0
Estados Unidos ³	0	N/C4	
Granada	12	65%	0
Guatemala	12	100%	2
Guyana	13	70%	0
Haití	12	100%	0
Honduras	12	100%	0
Jamaica	12	100%	0
México	12	100%	0
Nicaragua	12	100%	0
Panamá	14	100%	0
Paraguay	12	100%	2
Peru ⁴	14	100%	4
San Cristobal y Nieves	13	65%	0
San Vicente y las Granadinas	13	65%	0
Santa Lucía	13	100%	0
Surinam	0	NA	0
Trinidad & Tobago	13	100%	0
Uruguay	12	100%	10
Venezuela	18	100%	14

Fuente: UNICEF. Cuidado infantil y licencias parentales. Desafíos. Número 12, julio de 2011. Se puede encontrar en http://www.unicef.org/lac/desafios12_cepai-unicef.pdf.

1 Países en la filas subrayados tienen legislación que provee la licencia por maternidad de 14 semanas o más

2 Chile introdujo una ley en el 2011 para extender la licencia por maternidad a 24 semanas (<http://www.dt.gob.cl/1601/w3-articulo-99872.html>).

3 En los Estados Unidos hay leyes que otorgan 12 semanas de licencia por discapacidad, que pueden usarse para licencia por maternidad (véase el recuadro 1)

4 Perú aprobó recientemente una ley que otorga 14 semanas de licencia por maternidad (<http://www.laborperu.com/peru-ratifica-convenio-183-oit-licencia-maternidad.html>).

El Convenio 183 de la OIT establece que cada mujer debe tener derecho a la licencia por maternidad por lo menos 14 semanas, mientras que la Recomendación 191 de la OIT, firmada por varios países, estipula que los países deben intentar proveer una licencia por maternidad de 18 semanas como mínimo.

Aun cuando estos instrumentos internacionales representan una asignatura pendiente al no estar ratificados por el Estado mexicano, no es óbice para quienes ostentamos un cargo público de representación social, legislar para el fortalecimiento de los derechos de las madres trabajadoras.

En el marco de la Semana Mundial de la Lactancia Materna 2015, la OMS y la OIT emitieron diversos documentos en apoyo a este tema, de entre los cuales destaca el titulado: ¿Qué pueden hacer los legisladores?, en el que proponen las siguientes acciones:

1. Garantizar un mínimo de 4 meses de licencia de maternidad remunerada.
2. Pedir a los empleadores que ofrezcan sitio y tiempo protegido para que las madres puedan sacarse la leche en el trabajo.
3. Prevenir la discriminación contra las mujeres y las madres en el lugar de trabajo.

Ante ello, la presente iniciativa tiene como finalidad realizar una serie de reformas del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de armonizar las disposiciones internas con los instrumentos internacionales, a efecto de establecer como derecho de las madres trabajadoras un descanso de seis semanas anteriores y ocho semanas posteriores al parto, para el caso del apartado A, así como de seis semanas anteriores y dos meses posteriores al parto, en el supuesto del apartado B, lo que permitirá contribuir con las acciones implementadas por los organismos internacionales, así como a la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentarias de los citados artículos constitucionales, para fijar los criterios mencionados.

La iniciativa de reforma pretende homologar los tiempos otorgados para el beneficio de la lactancia materna para las madres comprendidas en ambos Apartados del Artículo 123 constitucional, toda vez que actualmente el Apartado A otorga seis semanas a partir del parto para ello, en tanto que el Apartado B señala dos meses, lo cual significa además equiparar ambos casos.

Al incrementarse la duración de la licencia por maternidad a las trabajadoras tuteladas por el Apartado A, les permitirá contar con mayor tiempo para amamantar a su hijo o hija y, por ende, otorgarles en casa a los recién nacidos, por más tiempo, los nutrientes de la lactancia materna, beneficiándolos con ello en sus posibilidades de crecer sin enfermedades, lo cual es un derecho de la niñez, contenido tanto en los acuerdos internacionales de los que México es parte, como de nuestra legislación nacional, así como para las madres en la prevención de enfermedades.

En virtud de lo expuesto se somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman la fracción V del Apartado A y el inciso c) de la fracción XI del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la fracción II del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo; el artículo 101 de la Ley del Seguro Social; y el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional

Primero. Se reforman la fracción V del Apartado A y el inciso c) de la fracción XI del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a IV. ...

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y ocho semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;

VI. a XXXI. ...

B. ...

I. a X. ...

XI. ...

a) y b) ...

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de seis semanas de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos meses después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno,

para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) a f) ...

XII. a XIV. ...

Segundo. Se reforma la fracción II del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 170. Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos:

I. ...

II. Disfrutarán de un descanso de seis semanas anteriores y ocho posteriores al parto. A solicitud expresa de la trabajadora, previa autorización escrita del médico de la institución de seguridad social que le corresponda o, en su caso, del servicio de salud que otorgue el patrón, tomando en cuenta la opinión del patrón y la naturaleza del trabajo que desempeñe, se podrá transferir hasta cuatro de las seis semanas de descanso previas al parto para después del mismo. En caso de que los hijos hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el descanso podrá ser de hasta diez semanas posteriores al parto, previa presentación del certificado médico correspondiente.

...

II Bis. a VII. ...

Tercero. Se reforma el artículo 101 de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

Artículo 101. La asegurada tendrá derecho durante el embarazo y el puerperio a un subsidio en dinero igual al cien por ciento del último salario diario de cotización el que recibirá durante cuarenta y dos días anteriores al parto y cincuenta y seis días posteriores al mismo.

En los casos en que la fecha fijada por los médicos del Instituto no concuerde exactamente con la del parto, deberán cubrirse a la asegurada los subsidios correspondientes por cincuenta y seis días posteriores al mismo, sin importar que el período anterior al parto se haya excedido. Los días en que se haya prolongado el período anterior al parto, se pagarán como continuación de incapacidades originadas por enfermedad. El subsidio se pagará por períodos vencidos que no excederán de una semana.

Cuarto. Se reforma el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 28. Las mujeres disfrutarán de seis semanas de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos meses después del mismo. Durante la

lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a sus hijos o para realizar la extracción manual de leche, en lugar adecuado e higiénico que designe la institución o dependencia y tendrán acceso a la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de edad.

Transitorio

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

México, Distrito Federal, a 3 de noviembre de 2016.

Diputada Jisela Paes Martínez (rúbrica)