

**Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por el diputado Cesáreo Jorge Márquez Alvarado e integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM**

Quienes suscriben, diputado Cesáreo Jorge Márquez Alvarado y diputados del Partido Verde Ecologista de México, en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

**Planteamiento del problema**

Citando al constitucionalista Martín Eduardo Pérez Cázares “Hablar de policías en nuestros días, es trasladarnos a eventos desagradables, a malas experiencias, desconfianza, malos tratos, violaciones de derechos humanos, extorsiones, corrupción, secuestros, homicidios, etcétera. Nunca vemos al policía como un ser humano, quien como todos tiene familia, obligaciones económicas y menos aún como un trabajador, quien cumple con una carga horaria excesiva, sin retribución alguna de horas extra, con un desempeño laboral riesgoso, y alto grado de peligrosidad para su integridad física al desempeñar su trabajo, con un sueldo raquítico, menospreciado por la sociedad, sin seguridad en sus empleos, sin embargo, en ellos depositamos la seguridad de toda nuestra comunidad”.

En este contexto, debemos recordar que, de acuerdo a nuestra Carta Magna “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil”, sin embargo, tendríamos que preguntarnos si los elementos que integran las policías municipales tienen realmente un trabajo digno y socialmente útil. Desde la óptica de la presente propuesta consideramos que un policía municipal no tiene un trabajo digno y en consecuencia tampoco podemos aspirar a que sean socialmente útiles.

De tal forma, que la presente iniciativa pretende sentar las bases de la incorporación de todos los policías municipales del país al régimen obligatorio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, para no dejar al libre arbitrio de los presidentes municipales en turno la firma de convenios con alguna institución de seguridad social estatal o federal. Cabe señalar que en muchos casos se argumenta como negativa a brindar la seguridad social a los elementos de la policía municipal las restricciones presupuestales, pero ya es tiempo de que las administraciones públicas municipales tomen conciencia que quienes están a cargo de la seguridad pública de los municipios son seres humanos que también son madres o padres de familia, hijas e hijos, que tienen una familia que demanda manutención, que día a día arriesgan su vida por salvaguardar el bien jurídico en riesgo de alguien más, porque ese es su trabajo, porque esa es su responsabilidad.

En términos de Hermann Heller (Teoría del Estado . Editorial Fondo de Cultura Económica. México 2000. Pág. 260) las políticas públicas son “el arte de transformar tendencias sociales en forma jurídica”. Hoy la tendencia social es el respeto a los derechos humanos, de tal suerte, que la presente propuesta no busca discutir la naturaleza laboral o administrativa del policía municipal, ni introducirse en el debate pantanoso de la dogmática jurídica, pues se trata de una propuesta funcional y práctica que surge de una realidad social, tan simple como decir los policías municipales gozarán de la seguridad social que la ley en la materia establece, independientemente de los procedimientos jurídicos que impliquen los conflictos que se susciten entre el policía y el municipio a consecuencia de un despido, sólo por citar un ejemplo.

Se trata de reconocer que es un ser humano quien se desempeña como policía municipal y basta ese simple hecho para que tenga los beneficios de la seguridad social previstos en el artículo 123 constitucional, apartado B, fracción XI, con independencia de la necesidad que surja de dirimir una controversia jurisdiccional en un caso individual y concreto. Esto en atención de que en el artículo primero de nuestra Constitución se establece claramente, sin distinción alguna, que todas las personas gozarán de los mismos derechos humanos que se reconocen en ésta y en los tratados internacionales, de forma que el derecho humano genérico al trabajo digno y socialmente útil por supuesto que aplica al desempeño de las funciones que desarrolla un policía municipal pues en el supuesto genérico que establece la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 8 y 10 claramente se encuadra la actividad del policía y el municipio.

En consecuencia, estamos en una época en la que debemos romper los paradigmas del pasado ocultos y protegidos en el andamiaje jurídico, como son no darle calidad de trabajador al policía sino darle una naturaleza administrativa. Es simple, el policía es un ser humano que para bien del ciudadano arriesga su vida en protegerlo y servirlo, un ser humano con familia o seres amados a los que sirve y hace falta, y que no tiene protección frente los riesgos de su trabajo ni un esquema que lo ampare en la vejez.

No podemos soslayar que ni el peligro ni la muerte distinguen de la naturaleza administrativa o laboral, y a los huérfanos que deja un policía muerto en acción ¿cómo explicarles ese aspecto jurídico? De ahí que se pretenda dar seguridad social a los elementos de las policías municipales, incorporándolos al régimen obligatorio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), por el simple hecho de desempeñar ese trabajo o esa función administrativa de vigilancia, sin detenernos en determinar qué procedimiento jurisdiccional se ocupe para dirimir una futura controversia que pueda o no suscitarse entre el policía y el municipio.

Con todo lo anterior es menester puntualizar que no se transgrede la autonomía municipal cuando se trata de proteger un derecho humano, sino obligar a que las administraciones públicas municipales reorganicen su presupuesto eliminando banalidades como pago de celulares, comidas, gasolinas y otros gastos que a costa del erario público, bien pudieran destinarse a cumplir las obligaciones que para la incorporación al régimen obligatorio del ISSSTE se necesita. Demos un paso en la prevención social de la violencia y la delincuencia, demos a nuestros policías municipales seguridad social que es la oportunidad

de brindarles un trabajo digno y dejemos que ellos hagan la parte que les corresponde para ser socialmente útiles.

#### Argumentos que sustentan la propuesta

En la mayoría de los municipios de México los elementos que integran a las policías municipales no cuentan con seguridad social, absurdamente brindan sus servicios durante toda su vida productiva sin aspirar a tener un ahorro para el retiro o una pensión y en el más lamentablemente de los casos si llegan a perder la vida a consecuencia de su desempeño como policías su familia queda desprotegida, tal vez, si tienen suerte les será entregado un seguro de vida raquítico y ello si cumplen con los requisitos que la aseguradora imponga.

Es decir, el derecho humano que consagra nuestro artículo 123 constitucional no se ve protegido, ni garantizado por el Estado mexicano en lo que refiere al personal que integra los cuerpos de policías municipales, de tal suerte que exigimos mayor seguridad, exigimos eficiencia en la policía y nos olvidamos que la seguridad social es fundamental para alcanzar los principios constitucionales del trabajo digno y socialmente útil.

Nos llenamos de discursos sobre el respeto de los derechos humanos y surge la interrogante sobre nuestros elementos de la policía municipal ¿También son humanos? Porque el olvido en que se encuentran en sus condiciones laborales pareciera un régimen de esclavitud disfrazada ¿De qué sirve que a los policías los certifiquemos? ¿De qué sirve que se gasten millones de pesos en equipo táctico, vehículos, capacitaciones? Si lo principal, que es la salud emocional del policía, no se la brindamos, podemos tener un policía municipal que se traslada en un vehículo de lujo, que porte uniforme y equipo táctico de avanzada, que acreditó los exámenes de confianza, es decir, un policía que cuenta con preparación y equipamiento, pero eso de nada sirve si está preocupado por pagar la renta de su casa, por ver quién cuida a su familia o si los hijos están enfermos pagar un médico o clínica particular. De nada sirve tener un policía que sabe que cada que sale a servicio su vida está en riesgo y tal vez esa mañana sea la última que salió de casa y no va a regresar porque perdió la vida evitando un delito y ese policía es el único proveedor de su familia y sin seguridad social no hay forma de tener una pensión, no dimensionamos la indignación de la viuda o los hijos no sólo por perder al ser amado sino por saber que la quincena siguiente no habrá más dinero para comer o ir a la escuela, ésta, por cruda que parezca, es la realidad que viven miles de policías con sus familias en nuestro país.

Por lo anterior, en el marco del respeto a los derechos humanos y la prevención social de la violencia y la delincuencia, así como el interés superior del menor, atendamos la seguridad social en los cuerpos de las policías municipales, no dejemos al arbitrio de los presidentes municipales si desean o no realizar el convenio con el ISSSTE para la incorporación al régimen obligatorio, hagamos obligatoria la incorporación de todas aquellas personas que se desempeñan en las policías municipales, independientemente de la actividad que desarrollan, eso les permitirá tener acceso al sistema de ahorro para el retiro, a su pensión por vejez, por incapacidad, a que no tengan que preocuparse por la atención médica ni de ellos ni de los seres que aman que es su familia, que sepan que si pierden la vida en el cumplimiento del deber o a consecuencia de éste, su viudas, sus hijos o sus padres estarán bien, porque tendrán asegurados la comida, la vivienda y los medios para sobrevivir.

En el sentido más lógico y común de todo ser humano, si les ofrecemos un trabajo de estas características en obviada de razones ese tipo de trabajo se cuida, se valora y le cerramos la puerta a caer en la tentación de la corrupción, del halconeo, del soborno, atendemos no sólo los satisfactores materiales de quienes nos cuidan, sino también los liberamos de la carga de la preocupación de quienes dependen de ellos, para que así se concentren en lo que hacen y, a partir de brindarles un trabajo digno, sean socialmente útiles. Estamos obligados a respetarles sus derechos humanos, al brindar seguridad social a un policía estaremos atendiendo también a la salud emocional de ellos y de sus familias.

#### Fundamento legal

##### A) De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

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.

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: (...)

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

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

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

B. Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

(...)

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

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

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 un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos 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) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

XII. (...)

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

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

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social. En caso de no contar con dichos sistemas los municipios deberán incorporar a los miembros de su seguridad pública, al sistema de seguridad social que se brinda a los trabajadores al servicio del Estado mexicano en los términos y condiciones que la ley en la materia estipula.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

## B) Ley Federal del Trabajo

Artículo 8o. Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.

Artículo 10. Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél, lo será también de éstos.

En virtud de lo aquí expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el artículo 123, apartado b, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

(...)

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

I. a XII. (...)

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

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

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social. En caso de no contar con dichos sistemas los municipios deberán incorporar a los miembros de su seguridad pública, al sistema de seguridad social que se brinda a los trabajadores al servicio del Estado mexicano en los términos y condiciones que la ley en la materia estipula.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

XIII. Bis y XIV. (...)



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 noviembre de 2016.

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



**Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Waldo Fernández González, del Grupo Parlamentario del PRD**

Planteamiento del problema

En materia de seguridad pública y procuración de justicia, uno de los problemas más graves que observamos se refiere al rol que juegan y deben jugar nuestros policías civiles, la policía ministerial, los ministerios públicos y los peritos en la prevención del delito y el combate a la delincuencia.

Es una reclamo unánime de la sociedad en todos sus niveles, que los servidores públicos en cuestión, en los tres órdenes de gobierno, requieren de una mayor capacitación, profesionalismo y responsabilidad, toda vez que en la actualidad, hablar de dichos servidores públicos nos trae a la memoria experiencias tales como corrupción, detenciones arbitrarias, malos tratos, violaciones a los derechos humanos, abuso, desconfianza, etcétera.

No obstante lo anterior, soslayamos el hecho de que para ingresar al servicio de seguridad pública o de procuración de justicia se requiere cumplir un gran cúmulo de requisitos y exámenes, que dichos requisitos deben observarse en todo tiempo y los exámenes de control de confianza deberán presentarse de tanto en tanto para permanecer en el empleo, incluso cuando de manera retroactiva se estatuyen requisitos y exámenes más rígidos y difíciles de cumplir.

También soslayamos que los servidores públicos en cuestión se desempeñan en un oficio de alta peligrosidad, generalmente mal pagado, en jornadas que normalmente exceden las ocho horas diarias, frecuentemente sin la capacitación ni el armamento adecuados, ignorando o pretendiendo ignorar que también tienen familia y obligaciones con ésta, además de aspiraciones personales que colmar, sin que tengan estabilidad en el empleo y perciban una remuneración adecuada a los riesgos.

Planteamiento del problema

La inestabilidad laboral de los cuerpos policiacos y ministeriales se encuentra prevista en el artículo 123 constitucional, Apartado B, Segundo Párrafo, mismo que dispone que “los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.”

En este sentido, uno de los mayores reclamos de las fuerzas de seguridad pública y procuración de justicia, es el hecho de que, al término de una administración, frecuentemente son despedidos sin mayor argumentación que supuestos procesos de depuración en razón de no gozar de estabilidad en su empleo, situación que los hace blanco de ataques por parte de la delincuencia cuando dejan de laborar, independientemente de que pierden su fuente de ingreso y sustento para sus familias.

Esta situación ocasiona que tales elementos busquen otras fuentes de empleo, ya sea en empresas de seguridad privada y porque no decirlo, ante la desesperación, pueden caer en las manos de grupos de delincuencia organizada, que aprovechan su experiencia en el manejo de armas, conocimiento de grupos y estrategias policiales.

Por su parte, el Estado se enfrenta a la problemática derivada de haber invertido en la capacitación, el adiestramiento y equipo de los elementos, pero ese esfuerzo se va al traste cuando cambian las administraciones federal, estatales y municipales, renovando al personal de las policías.

Mucho se ha avanzado en la implementación del servicio civil de carrera, pero mientras no exista estabilidad en el empleo para los integrantes de los cuerpos de seguridad pública y ministerial, la incertidumbre seguirá siendo un factor en contra de su desempeño.

Es por esto que no es de sorprender que ante tal inestabilidad laboral, el riesgo de perder la vida o resultar gravemente lesionado, y la precariedad de sus sueldos, muchos miembros de los cuerpos de seguridad pública y ministeriales prefieran optar por corromperse, incluso bajo el riesgo de perder la libertad o la vida, con tal de asegurar un mejor futuro para sus familias.

En opinión de expertos, tal inestabilidad en la carrera policial y ministerial, y el fracaso en los métodos de depuración y selección de los elementos, lejos de fortalecer a las corporaciones, ha llevado a la desarticulación de los cuerpos de seguridad pública y de procuración de justicia y la consecuente militarización de sus funciones, en perjuicio de los habitantes del país y de las propias fuerzas armadas, lo que se ha traducido en un grave aumento en las violaciones de los derechos humanos puesto que el adiestramiento militar exige un comportamiento y una capacidad de reacción más drásticos que los correspondientes a la actividad policial y ministerial.

Dado el caso, el proceso de retiro de los cuerpos militares de las labores de tales funciones requiere no sólo de la construcción de los cuerpos policiacos y ministeriales profesionales, con una cobertura legal adecuada, sino también de una justa valoración social de la función policial y ministerial, y su debida retribución en unas mejores condiciones laborales que dignifiquen y hagan atractiva la carrera para mexicanos con los valores y aptitudes necesarios para llevar a cabo las tareas que por ley tienen encomendadas.

#### Argumentos

El problema se origina en el año 2008, cuando por el Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se estableció que los miembros de las instituciones policiales, ministeriales y peritos podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con las leyes vigentes en el momento de la remoción y no podrá ser reinstalados o restituidos al servicio.

Sobre el particular, el dictamen de Primer Lectura del Senado de la República, de fecha 13 de diciembre de 2007, señala en lo substancial, que la intención de contar con agentes ministeriales y policías eficientes, honestos y confiables, que puedan combatir de forma profesional, ética y efectiva la delincuencia, es una preocupación que dio origen a la reforma al artículo 123 constitucional de fecha 3 de marzo de 1999.

En esa ocasión el Constituyente pretendió incorporar mecanismos más eficientes para separar de la función a los elementos que, por cualquier circunstancia, se apartaran de los principios rectores de la carrera policial.

Al efecto, se señaló que: “...Los buenos elementos de las instituciones policiales y de seguridad pública deben contar con sistemas que les permitan hacer una carrera profesional, digna y reconocida por la sociedad. Sin embargo estos sistemas deben también permitir a las autoridades separar oportunamente a los elementos que abusen de su posición y, corrompan las instituciones...”

Dicha disposición buscaba remover de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia a los malos elementos, sin que procediese su reinstalación, cualquiera que hubiera sido el sentido de la resolución jurisdiccional respecto del juicio o medio de defensa promovido y, en caso de que aquella resultara favorable para los quejosos, sólo tendrían derecho a una indemnización. Sin embargo, posteriormente diversos criterios judiciales permitieron, de hecho, la reinstalación de dichos elementos a sus cargos. Ello debido a que, las sentencias de amparo, aún y cuando sean sólo para efectos, producen como consecuencia que las cosas regresen al estado en que se encontraban y, por consecuencia, a que el mal servidor público permanezca en la institución.

A lo cual, refiere el dictamen, “... la intención de la reforma a la fracción XIII del Apartado B, del artículo 123, — vigente desde 2008, es determinar que en caso de incumplir con las leyes que establezcan las reglas de permanencia o al incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, los agentes del Ministerio Público, los peritos, y los miembros de las instituciones policiales de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios serán separados o removidos de su cargo sin que proceda, bajo ningún supuesto, la reinstalación o restitución en sus cargos.

Esto es, que aún y cuando el servidor público interponga un medio de defensa en contra de su remoción, cese o separación, y lograra obtener una sentencia favorable, tanto por vicios en el procedimiento que propicien la reposición del procedimiento como por una resolución de fondo, el Estado podrá no reinstalarlo. En cambio, en tales supuestos, sí estará obligado a resarcir al afectado con una indemnización.”

De donde se aprecia la grave arbitrariedad que dio sustento a la reforma constitucional de 2008, pues el constituyente permanente omitió considerar que la procedencia del amparo en el caso que nos ocupa tiene varias explicaciones posibles, a saber:

- La clara transgresión de los derechos laborales del servidor público;
- La ineficacia de la legislación laboral aplicable a dichos servidores públicos;
- La incompetencia de los abogados de la autoridad o de los jueces; o
- La deshonestidad de los abogados o juzgadores.

De tal suerte que si lo que se buscaba con la reforma constitucional era subsanar las deficiencias de la ley, la incompetencia de los abogados o de los jueces, o algún problema ético, lo cierto es que se legisló con exceso al valorar de la misma manera a todos los servidores públicos de seguridad pública y procuración de justicia como deshonestos, cargando todo el peso de la ley en la parte más débil.

Dado el caso, lo que debió hacer el constituyente permanente o el legislador ordinario fue rigidizar las normas aplicables a los abogados o jueces de amparo corruptos o incompetentes, o clarificar algunas disposiciones de la legislación laboral aplicables al caso.

Después de ocho años es claro, al menos en este punto, que la reforma de 2008 vino a dar al traste con los intentos de fortalecer los sistemas de seguridad pública y de procuración de justicia porque despojó a los servidores públicos responsables de los mismos de su derecho fundamental a la estabilidad en el empleo, dejándolos en estado de indefensión.

En vista de lo anterior, considero necesario reformar el Segundo Párrafo, de la Fracción XIII, del artículo 123 constitucional, para restablecer el derecho a la estabilidad en el empleo de los policías de fuerza civil, ministerios públicos, peritos y policía ministerial, para lo cual se propone la siguiente redacción:

Dice:	Debe Decir:
<p><b>Artículo 123....</b></p> <p>.....</p> <p><b>B....</b></p> <p><b>XIII....</b></p> <p>Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. <u>Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.</u></p> <p>.....</p>	<p><b>Artículo 123....</b></p> <p>.....</p> <p><b>B....</b></p> <p><b>XIII....</b></p> <p>Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones.</p> <p>.....</p>

La reforma que se propone no sólo es lo que corresponde en justicia, no sólo es reconocer que nuestros servidores públicos de seguridad pública y procuración de justicia también tienen derechos humanos, sino es un eslabón fundamental para establecer una nueva relación de confianza entre dichos servidores públicos y la sociedad mexicana.

Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto, 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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del

Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforma el segundo párrafo de la fracción XIII, del Apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el Segundo Párrafo de la Fracción XIII, del Apartado B, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

...

B. ...

XIII. ...

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

Transitorios

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

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

Tercero. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas dispondrán de un plazo improrrogable de seis meses, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para la expedición de las reformas a las leyes reglamentarias correspondientes.

Cuarto. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberá n proveer, en el Decreto de Presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal al de la entrada en vigor del presente Decreto, las medidas presupuestales correspondientes para darle cumplimiento.

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

Diputado Waldo Fernández González (rúbrica)

**Que adiciona la fracción XXIX-P Bis al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Daniela de los Santos Torres e integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM**

La que suscribe, diputada Daniela de los Santos Torres, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y por los artículos 6, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-P Bis al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La adopción tiene sus orígenes en la antigua Mesopotamia, en donde ya existían leyes que regulaban la adopción de un hijo, mientras que en Grecia el protocolo consistía en dejar al menor dentro de una vasija en un camino y esperar a que alguien lo rescatara. En Roma se crearon las primeras casas de acogida de huérfanos y fue a finales del siglo XIX que adoptar era considerado un privilegio.

A lo largo de toda la historia se repite la principal función de la adopción: perpetuar la estirpe, señala Manuel Baelo, autor de la tesis *La Adopción*, en donde señala que los rituales en torno al proceso adoptivo fueron tan diversos y complejos, que iban de lo tradicional a lo legal e incluso lo político.

Tradicionalmente existía la práctica de colocar al menor por debajo de la falda de la madre adoptiva para simular la filiación biológica; durante la Guerra Civil la adopción era considerada como un “instrumento político e ideológico”, las organizaciones políticas comienzan a controlar la entidades benéficas y en las adopciones comienzan a ponderar los criterios políticos; por ejemplo en España los republicanos publicaron una ley que establecía la edad para poder adoptar o su revocación y enviaron masivamente a niños huérfanos en la guerra al extranjero para que fueran adoptados en otros países, mientras que los nacionalistas crearon instituciones de acogida para los niños e intentaron repatriar a los que los republicanos habían enviado al extranjero.

En la actualidad, la adopción ha sido reconocida como una medida de protección para los niños privados de un medio familiar; pero es ante todo, la posibilidad de garantizar los derechos más elementales del menor que por diferentes causas ha crecido con carencias afectivas y materiales.

Como un mecanismo de combate, organismos internacionales han definido y ejecutado acciones que incentiven la adopción ponderando siempre el interés superior de la niñez por encima de la intención de los adoptantes a satisfacer su deseo de paternidad.



Al respecto, la Convención sobre los Derechos del Niño, que orienta las labores del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), establece claramente que todos los niños tienen derecho a crecer en un entorno familiar, y en la medida de lo posible, a conocer a sus familias y a ser criados por ellas. Debido a ello, así como a la importancia y al valor que tiene la familia en la vida de los niños, las familias que necesiten ayuda para poder criar a sus hijos tienen derecho a recibirla. Solamente cuando, a pesar de contar con acceso a esa ayuda, la familia no puede o no quiere criar al niño o la niña, se deben buscar soluciones adecuadas y basadas en la integración del niño a una familia estable.

Las adopciones son sin duda la vía para lograrlo, y ello debe hacerse a través de procesos lícitos, transparentes y que no supongan la explotación de los niños, niñas y familias involucrados en las mismas; sin embargo, generalmente las adopciones no se han realizado dando prioridad al interés superior de la niñez, ya que los requisitos impuestos y los procedimientos empleados no fueron suficientes para prevenir las prácticas deshonestas, lo que desafortunadamente ha dado lugar a la comisión de delitos como el secuestro y la trata de menores, sumada a las prácticas corruptas que implican la falsificación de documentos y el soborno.

En el ámbito internacional, la UNICEF apoya las adopciones que se realizan de conformidad con las normas y principios del Convenio de La Haya relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional de 1993, cuyo objetivo es garantizar que los procesos de adopción sean adecuados y honestos, mediante el establecimiento de las obligaciones de las autoridades de los países de origen de los niños, así como las de los países que les reciben para su adopción, siempre observando el interés superior del niño.

Si bien, dichas prácticas han establecido directrices claras para la implementación de mecanismos que permitan la integración de niños, niñas y jóvenes a un seno familiar que garantice la cobertura y protección de sus derechos más elementales, lo cierto es que hoy muchos países, incluido el nuestro, no cuentan con una legislación especializada y moderna que defina las bases en materia de adopción.

Lo anterior, sumado a las prácticas ilegales de las que generalmente se acompañan los procesos de adopción en nuestro país, en donde se ponderan los intereses personales e incluso económicos, por encima de los intereses de los adoptados.

Por lo que hace a nuestro país, el marco jurídico de la adopción ha sufrido diversas transformaciones; hoy en día cada entidad federativa ha legislado de manera diversa en virtud de que el derecho de familia es materia local, por lo que se requiere armonizar la legislación, para lograr con ello que el objetivo de la adopción cumpla con su interés prioritario de protección y mejoramiento de la calidad de vida de las y los niños mexicanos.

Es precisamente a través de la presente iniciativa que se pretende establecer como facultad del Congreso, legislar en materia adopción, ello con el objeto primordial de garantizar los derechos más elementales de la niñez de nuestro país, definiendo con claridad las vías y mecanismos específicos bajo los cuales habrá de resolverse el proceso de adopción en nuestro país, erradicando con ello cualquier actividad dolosa que intervenga de manera

negativa en dicho proceso y en general, al pleno desarrollo de la sociedad y la niñez para adoptar y ser adoptados.

En mérito de lo fundado y motivado, someto a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-P Bis al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona una fracción XXIX-P Bis al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-P.

XXIX-P Bis. Para expedir la ley general en materia de adopción.

XXIX-Q. a XXX.

Artículo Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de noviembre de 2016.

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

Que adiciona el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y reforma diversas disposiciones de la Ley General de Educación, suscrita por los diputados Carlos Lomelí Bolaños, Elías Octavio Íñiguez Mejía, María Victoria Mercado Sánchez, Rosa Alba Ramírez Nanchis y Germán Ernesto Ralis Cumplido, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Los suscritos, diputados Carlos Lomelí Bolaños, Elías Octavio Íñiguez Mejía, María Victoria Mercado Sánchez y Rosa Alba Ramírez Nanchis, de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I, y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, mediante el cual se adiciona el inciso e) a la fracción II del artículo 3 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos y se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Educación , de acuerdo con la siguiente

#### Exposición de Motivos

##### Antecedentes históricos en el ámbito Internacional:

1. La organización mundial de la Salud en su asamblea celebrada en el año 2002; los estados miembros de la asamblea mundial de la Salud establecen la necesidad de exhortar a los órganos y organizaciones internacionales para que en el marco de sus respectivos mandos y programas, concedan la alta prioridad a la promoción de dietas sanas y la actividad física para mejorar los resultados sanitarios.<sup>1</sup>
2. En el Informe sobre la salud en el mundo 2002 se hace hincapié en las posibilidades de mejorar la salud pública adoptando medidas para reducir la prevalencia de los factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles destacando a la obesidad como uno de los diez riesgos mundiales más importantes en la carga de morbilidad que originan, en especial, la combinación de regímenes alimentarios poco sanos con la falta de actividad física.
3. Producto de la Asamblea de la Organización Mundial de la Salud celebrada en 2002, para el año 2004 en la Asamblea de la OMS aprobó la estrategia mundial de la Organización Mundial de la Salud sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud, llegando a las siguientes conclusiones:
  - a. Las medidas, basadas en las mejores pruebas científicas disponibles y en el contexto cultural, deben elaborarse, aplicarse y vigilarse con la asistencia y el liderazgo de la Organización Mundial de La salud, Sin embargo, sólo podrá lograrse un progreso sostenido si se aplica un enfoque verdaderamente multisectorial, que movilice una combinación de energía, recursos y conocimientos técnicos de todas las partes interesadas a nivel mundial.

b. Los cambios en los hábitos alimentarios y las modalidades de actividad física serán graduales y será necesario que en las estrategias nacionales se formule un plan claro de medidas continuas de prevención de la morbilidad a largo plazo.<sup>2</sup>

#### Antecedentes históricos en el ámbito nacional

1. Mediante decreto de reforma publicado el 19 de Junio de 2003, se incorporan por primera vez los temas de nutrición a las normatividades federales mediante la modificación a la ley General de Salud la cual se creó originalmente en febrero 7 de 1984.<sup>3</sup>

2. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007, en su Eje 3, Objetivo 8, Estrategia 8.3, propone impulsar estilos de vida saludables, fortalecer los instrumentos para el diagnóstico oportuno y el tratamiento de las enfermedades crónicas;<sup>4</sup>

3. El Programa Sectorial de Salud 2007-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 2008, en su Sección 4, incluye la Estrategia 2 “Fortalecer e integrar las acciones de promoción de la salud, y prevención y control de enfermedades”.<sup>5</sup>

4. En febrero del 2010 el titular del Gobierno Federal emite el acuerdo que crea el consejo nacional para la prevención y control de enfermedades crónicas no transmisibles el cual tiene como propósito la creación y mantenimiento de condiciones deseables de salud, a través de medidas que incidan en la conducta de las personas en cinco contextos: educativo, nutricional, ambiental, ocupacional y fomento sanitario.<sup>6</sup>

5. Estos esfuerzos se materializan de manera intersectorial mediante la concreción de una propuesta de intervención conjunta denominada Programa de Acción en el Contexto Escolar, en atención a los objetivos y compromisos establecidos en el Acuerdo Nacional de Salud Alimentaria y la Estrategia contra el Sobrepeso y la Obesidad 2010.<sup>7</sup>

6. El Programa de Acción en el contexto escolar tiene un enfoque y sentido eminentemente formativo e integral, que se concreta en tres componentes:

1. Promoción y educación para la salud.
2. Fomento de la activación física regular.
3. Acceso y disponibilidad de alimentos y bebidas que facilitan una alimentación correcta.

7. El 23 de Agosto de 2010 se publican en el Diario Oficial de la Federación, los lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar de los planteles de educación básica.<sup>8</sup>

8. El 21 de Junio de 2011 es publicado el decreto de reforma al artículo séptimo fracción nueve de la Ley General de Educación, en materia de educación nutricional en torno a los fines de la educación que imparta el Estado, para quedar como sigue:

a. IX.- Fomentar la educación en materia de nutrición y estimular la educación física y la práctica del deporte;<sup>9</sup>

9. Durante esa administración federal, a pesar de tener buenas intenciones, las acciones y la voluntad de llegar a acuerdos concretos no se vio materializado correctamente ya que faltaron generar las medidas coercitivas que dieran la obligatoriedad, las sanciones por incumplimiento, y el establecimiento de la obligación de coordinarse con todas las partes.

10. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, señala que el sobrepeso, la obesidad, la diabetes y la hipertensión han llegado a niveles muy elevados en todos los grupos de la población. Entre los hombres mayores de 20 años de edad, 42.6% presentan sobrepeso y 26.8% obesidad, mientras que en las mujeres estas cifras corresponden a 35.5 y 37.5%, respectivamente. Por otra parte, en la población escolar (5-11 años) la prevalencia de sobrepeso y obesidad fue de 19.8 y de 14.6%, respectivamente. Con base en la Encuesta Nacional de salud 2012, la diabetes mellitus afecta actualmente al 9.2% de la población del país, lo que representa un incremento de 2.2 puntos porcentuales respecto de 2006. Dado su papel como causa de enfermedad, la obesidad aumenta la demanda por servicios de salud y afecta el desarrollo económico y social de la población.<sup>10</sup>

11. La administración federal 2013-2018 incorpora al Plan Nacional de Desarrollo las siguientes líneas de acción:

- Reducir la carga de morbilidad y mortalidad de enfermedades crónicas no transmisibles, principalmente diabetes e hipertensión.
- Instrumentar acciones para la prevención y control del sobrepeso, obesidad y diabetes.
- Crear un programa de actividad física y deporte tendiente a disminuir los índices de sobrepeso y obesidad.

12. A partir de las reformas a la ley del impuesto especial sobre producción y servicios, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de Diciembre de 2013 son incorporadas medidas inhibitoras del consumo de bebidas y alimentos con alto contenido calórico presentando por justificación y usado como medida inhibitora y argumentando motivos de protección de la salud, estableció a partir del año 2014 un impuesto que grava bebidas saborizadas con azúcares añadidas, mediante una cuota de \$1.00 por litro y, por lo que respecta a concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, se calculará tomando en cuenta el número de litros de bebidas saborizadas que, de acuerdo con las especificaciones del fabricante, se puedan obtener. exentando del pago de este impuesto las bebidas saborizadas que cuenten con registro sanitario como medicamentos, como es el caso de algunos jarabes para la tos y el suero oral. Asimismo, quedan también exentas la leche y las bebidas saborizadas que se elaboren en restaurantes, bares y otros lugares.

13. De igual manera y bajo los mismos principios orientados protección de la salud, se introduce un nuevo impuesto de 8% a algunos alimentos que tengan una densidad calórica de 275 kilocalorías o mayor por cada 100 gramos. Los alimentos gravados con este impuesto son: botanas, productos de confitería, chocolates y demás productos derivados del

cacao, flanes, pudines, dulces de frutas y hortalizas, cremas de cacahuete y avellanas, dulces de leche, alimentos preparados a base de cereales, helados, nieves y paletas de hielo.

Como podemos analizar en la información correspondiente a los antecedentes tanto en el ámbito internacional, como en el Nacional. Ha quedado más que evidente la urgente necesidad de la inmediata intervención de las Autoridades federales a fin de realizar acciones de mayor contundencia e impacto directo y beneficio a la salud, Mediante programas y actividades de educación en materia de nutrición, prevención, tratamiento y control de la desnutrición y obesidad, encaminados a promover hábitos alimentarios adecuados, preferentemente en los grupos sociales más vulnerables.

En este orden de ideas, ha quedado demostrado que a pesar de las intervenciones del Estado Mexicano para tratar de controlar la problemática de la Obesidad, esta ha llegado a condiciones críticas con consecuencias catastróficas, la obesidad es una enfermedad crónica que afecta tanto a niños como adultos.

Según estudios de la Encuesta Nacional de Salud en 1993 la obesidad afectaba al 21% de la población, en el año 2000 al 24% y para 2006 al 30%. Actualmente, un 70% de la población se encuentra afectada por el sobrepeso, y el 26% de los niños presentan sobrepeso y obesidad.<sup>12</sup>

Aunado a lo anterior varios de los trastornos de la conducta alimentaria incluyendo la nutrición están íntimamente relacionados con las principales causas de muerte en el continente americano como los padecimientos cardiovasculares, la diabetes mellitus, la hipertensión arterial, la hipercolesterolemia, las dislipidemias, la resistencia a la insulina, el síndrome metabólico, Estas enfermedades íntimamente relacionadas son consideradas, además de ser un motivo común de discapacidad, muerte prematura y consumo de recursos para la salud, con tasas más elevadas entre los pobres y, cuando ocurren, son factor crítico de empobrecimiento de las personas y las familias.

Como se puede corroborar, la Obesidad es una enfermedad crónica que constituye un serio problema de salud pública para México, por lo que se requieren soluciones efectivas para dicho problema incidiendo directamente en los problemas de origen con una visión de futuro, fortaleciendo la cultura de una buena educación nutricional a todos los menores de educación básica.

Por lo anterior, consideramos no sólo viable sino indispensable reformar la normatividad en materia Educación para establecer la obligatoriedad de la impartición de Educación Nutricional a los estudiantes de educación Básica, y de esta manera los resultados favorables se materialicen al corto, mediano y largo plazo en la Salud y el desarrollo de las familias mexicanas

Por lo expuesto, sometemos a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto mediante el cual se adiciona el inciso e) a la fracción II del artículo 3 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos y reforma diversas disposiciones de la Ley General de Educación

Decreto que reforma adicionando una disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único: Se adiciona al artículo 3, fracción II el Inciso e, se reforma el artículo 3, fracción III, de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos para quedar de la siguiente manera:



Texto Normativo Vigente	Texto Normativo Propuesto
<p><b>Artículo 3o</b>.....</p> <p>Párrafos primero al tercero...</p> <p>Fracción I.....</p> <p><b>II.</b> El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.</p> <p>Además:</p> <p><b>III.</b> Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al</p>	<p><b>Artículo 3o</b>.....</p> <p>Párrafos primero al tercero...</p> <p>Fracción I.....</p> <p>Fracción II...</p> <p>Incisos a), b), c), y d)</p> <p><b>e) Contribuirá a la formación de educación en materia de nutrición, prevención, tratamiento y control de la desnutrición y obesidad, encaminados a promover hábitos alimentarios adecuados a fin de combatir las enfermedades que están estrechamente relacionadas al sobrepeso y la obesidad, en los niveles de educación básica.</b></p> <p><b>III.</b> Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. <b>Incorporando como parte de la formación en los niveles de educación básica, la asignatura de Educación Nutricional.</b> Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la</p>

<p>servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;</p> <p>Fracciones IV a IX....</p>	<p>idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;</p> <p>Fracciones IV a IX ....</p>
---	---

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Educación.

Artículo Único: Se reforman los artículos 7 fracción IX, 66 Fracción II, se Adiciona al artículo 47 Fracción V, al 48 un párrafo, y al 65 fracción XIII, de la Ley General de Educación para quedar como sigue:

Texto Normativo Vigente	Texto Normativo Propuesto
<p><b>Artículo 7o.-</b> La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes: Fracciones I a VIII...</p> <p><b>IX.-</b> Fomentar la educación en materia de nutrición y estimular la educación física y la práctica del deporte;</p> <p>Fracciones X a XVI...</p>	<p><b>Artículo 7o.-</b> La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes: Fracciones I a VIII...</p> <p><b>IX.-</b> Fomentar la educación en materia de nutrición <b>mediante la obligatoriedad de la impartición de la materia de educación nutricional en los niveles de educación básica así como</b> estimular la educación física y la práctica del deporte; Fracciones X a XVI...</p>
<p><b>Sección 2.- De los planes y programas de estudio</b></p> <p><b>Artículo 47.-</b> Los contenidos de la educación serán definidos en planes y programas de estudio.</p> <p>En los planes de estudio deberán establecerse:</p> <p>Fracciones I a IV.....</p> <p>En los programas de estudio deberán establecerse los propósitos específicos de aprendizaje de las asignaturas u otras unidades de aprendizaje dentro de un plan de estudios, así como los criterios y procedimientos para evaluar y acreditar su cumplimiento. Podrán incluir sugerencias sobre métodos y actividades para alcanzar dichos propósitos.</p>	<p><b>Sección 2.- De los planes y programas de estudio</b></p> <p><b>Artículo 47.-</b> Los contenidos de la educación serán definidos en planes y programas de estudio.</p> <p>En los planes de estudio deberán establecerse:</p> <p>Fracciones I a IV</p> <p><b>V.- Incorporando en los niveles de educación básica, la asignatura de educación nutricional a fin de combatir las enfermedades que están estrechamente relacionadas al sobrepeso y la obesidad, en los niveles de educación básica.</b></p> <p>En los programas de estudio deberán establecerse los propósitos específicos de aprendizaje de las asignaturas u otras unidades de aprendizaje dentro de un plan de estudios, así como los criterios y procedimientos para evaluar y acreditar su cumplimiento. Podrán incluir sugerencias sobre métodos y actividades para alcanzar dichos propósitos.</p>
<p><b>Artículo 48.-</b> La Secretaría determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República Mexicana, de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de conformidad a los principios y</p>	<p><b>Artículo 48.-</b> La Secretaría determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República Mexicana, de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de conformidad a los principios y criterios</p>

<p>critérios establecidos en los artículos 7 y 8 de esta Ley.</p> <p>Párrafo segundo y tercero....</p> <p>Las autoridades educativas locales, previa consulta al Consejo Estatal Técnico de Educación correspondiente, propondrán para consideración y, en su caso, autorización de la Secretaría, previa opinión de la Secretaría de Cultura, contenidos regionales que -sin mengua del carácter nacional de los planes y programas citados- permitan que los educandos adquieran un mejor conocimiento de la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones, los ecosistemas y demás aspectos propios de la entidad y municipios respectivos.</p> <p>La Secretaría realizará revisiones y evaluaciones sistemáticas y continuas de los planes y programas a que se refiere el presente artículo, para mantenerlos permanentemente actualizados. En el caso de los programas de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán revisados y evaluados, al menos, cada cuatro años, y deberán mantenerse actualizados conforme a los parámetros y perfiles a los que se refiere la Ley General del Servicio Profesional Docente.</p> <p>Los planes y programas que la Secretaría determine en cumplimiento del presente artículo, así como sus modificaciones, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano informativo oficial de cada entidad federativa y, previo a su aplicación, se deberá capacitar a los maestros respecto de su contenido y métodos.</p>	<p>establecidos en los artículos 7 y 8 de esta Ley.</p> <p>Párrafo segundo y tercero....</p> <p><b>Cuando los planes y programas de estudio se refieran a aspectos en materia de nutrición, prevención, tratamiento y control de la desnutrición y obesidad, encaminado a promover la mejora hábitos alimentarios adecuados a fin de combatir las enfermedades que están estrechamente relacionadas al sobrepeso y la obesidad, en los niveles de educación básica., la Secretaría de Salud propondrá el contenido de dichos planes y programas a la Secretaría a efecto de que ésta determine lo conducente, conforme al párrafo primero de este artículo.</b></p> <p>Las autoridades educativas locales, previa consulta al Consejo Estatal Técnico de Educación correspondiente, propondrán para consideración y, en su caso, autorización de la Secretaría, previa opinión de la Secretaría de Cultura, contenidos regionales que -sin mengua del carácter nacional de los planes y programas citados- permitan que los educandos adquieran un mejor conocimiento de la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones, los ecosistemas y demás aspectos propios de la entidad y municipios respectivos.</p> <p>La Secretaría realizará revisiones y evaluaciones sistemáticas y continuas de los planes y programas a que se refiere el presente artículo, para mantenerlos permanentemente actualizados. En el caso de los programas de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán revisados y evaluados, al menos, cada cuatro años, y deberán mantenerse actualizados conforme a los parámetros y perfiles a los que se refiere la Ley General del Servicio Profesional Docente.</p> <p>Los planes y programas que la Secretaría determine en cumplimiento del presente artículo, así como sus modificaciones, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano informativo oficial de cada entidad federativa y, previo a su aplicación, se deberá capacitar a los maestros respecto de su contenido y métodos.</p>
---	--

<p style="text-align: center;"><b>CAPITULO VII</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DE LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA EDUCACION</b></p> <p><b>Sección 1.- De los padres de familia</b></p> <p><b>Artículo 65.-</b> Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:</p> <p><b>Fraciones I a XII.....</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>CAPITULO VII</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DE LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA EDUCACION</b></p> <p><b>Sección 1.- De los padres de familia</b></p> <p><b>Artículo 65.-</b> Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:</p> <p><b>Fraciones I a XII.....</b></p> <p><b>XIII.- Recibir la retroalimentación necesaria por parte de la institución educativa a fin de trabajar conjuntamente la prevención, tratamiento y control de la desnutrición y obesidad, encaminados a promover hábitos alimentarios adecuados a fin de combatir las enfermedades que están estrechamente relacionadas al sobrepeso y la obesidad, en los niveles de educación básica.</b></p>
<p><b>Artículo 66.-</b> Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:</p> <p><b>I.-</b> Hacer que sus hijas, hijos o pupilos menores de edad, reciban la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior;</p> <p><b>II.-</b> Apoyar el proceso educativo de sus hijas, hijos o pupilos;</p> <p><b>III.-</b> Colaborar con las instituciones educativas en las que estén inscritos sus hijas, hijos o pupilos, en las actividades que dichas instituciones realicen;</p> <p><b>IV.-</b> Informar a las autoridades educativas los cambios que se presenten en la conducta y actitud de los educandos, para que las citadas autoridades apliquen los estudios correspondientes, con el fin de determinar las posibles causas que hayan dado origen a tales cambios, y</p> <p><b>V.-</b> Hacer del conocimiento de la autoridad educativa del plantel, las irregularidades cometidas por el personal administrativo o académico, que ocasionen perjuicios, daños o cambios emocionales en los educandos.</p>	<p><b>Artículo 66.-</b> Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:</p> <p><b>I.-</b> Hacer que sus hijas, hijos o pupilos menores de edad, reciban la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior;</p> <p><b>II.-</b> Apoyar el proceso educativo de sus hijas, hijos o pupilos; <b>así como promover hábitos alimentarios adecuados a fin de combatir las enfermedades que están estrechamente relacionadas al sobrepeso y la obesidad, en los niveles de educación básica.</b></p> <p><b>III.-</b> Colaborar con las instituciones educativas en las que estén inscritos sus hijas, hijos o pupilos, en las actividades que dichas instituciones realicen;</p> <p><b>IV.-</b> Informar a las autoridades educativas los cambios que se presenten en la conducta y actitud de los educandos, para que las citadas autoridades apliquen los estudios correspondientes, con el fin de determinar las posibles causas que hayan dado origen a tales cambios, y</p> <p><b>V.-</b> Hacer del conocimiento de la autoridad educativa del plantel, las irregularidades cometidas por el personal administrativo o académico, que ocasionen perjuicios, daños o cambios emocionales en los educandos.</p>

Transitorios



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

Segundo. La Secretaría de Educación Pública realizara lo conducente a fin de asegurar la transición y aplicación del nuevo esquema para su cumplimiento con la entrada en vigor del presente decreto para el ciclo escolar 2017-2018.

#### Notas

1 <http://www.who.int/whr/2002/es/>

2 [http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy\\_spanish\\_web.pdf](http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy_spanish_web.pdf)

3 [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=694499&fecha=19/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=694499&fecha=19/06/2013)

4 [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf)

5 <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compi/pro170108.pdf>

6 [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5131456&fecha=11/02/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5131456&fecha=11/02/2010)

7 [http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/635/3/images/prog\\_accion.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/635/3/images/prog_accion.pdf)

8 [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5156173&fecha=23/08/2010](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5156173&fecha=23/08/2010)

9 [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5197224&fecha=21/06/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5197224&fecha=21/06/2011)

10 <http://pnd.gob.mx/>

11 [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5325371&fecha=11/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5325371&fecha=11/12/2013)

12 <http://ensanut.insp.mx/>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de noviembre de 2016.

Diputados: Carlos Lomelí Bolaños (rúbrica), Elías Octavio Iñiguez Mejía, María Victoria Mercado Sánchez, Rosa Alba Ramírez Nachis.

**Que deroga la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reforma el artículo 46 del Código Penal Federal, a cargo del diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**

El suscrito, Jorge Álvarez Máynez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y con arreglo a las facultades y atribuciones conferidas en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que deroga la fracción II del artículo 38, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Los derechos políticos de los ciudadanos, forman parte de la denominada “primera generación de derechos humanos”, surgidos a raíz del pensamiento liberal del siglo XVIII. Esos derechos humanos se caracterizan primordialmente por exigir al Estado una abstención en su actuar, es decir, un no hacer, para asegurar el respeto de dichos derechos. Se puede decir que, en esencia, los derechos políticos comprenden el derecho de las personas a votar, a ser elegidos en elecciones limpias y periódicas y a participar en la vida pública del país.

El reconocimiento de los derechos políticos de los mexicanos, ha sido una demanda reiterada de la ciudadanía. Durante el siglo pasado, padecimos un sistema político electoral diseñado a modo por un partido hegemónico para perpetuarse en el poder. A partir de procedimientos antidemocráticos se elegían a los candidatos a puestos de elección popular, incluido el candidato a la Presidencia de la República.

Los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo eran llevados a sus cargos a través de elecciones poco transparentes, en condiciones de desigualdad entre los participantes y en medio de la desconfianza ciudadana, lo que fue erosionando paulatinamente la legitimidad del régimen.

Movimientos como el estudiantil, desarrollado en 1968, lucharon por la instauración de una auténtica democracia en México, ya que, sectores cada vez más amplios de la sociedad empezaron a tomar consciencia de sus derechos políticos y a pedir que fueran garantizados por el Estado. De tal manera que, no es sino hasta fechas recientes, que los mexicanos hemos comenzado a ejercer nuestros derechos políticos a cabalidad.

Esta iniciativa busca reformar el artículo 38 constitucional, que contiene los motivos de suspensión de los derechos políticos. En particular, se pretende derogar la fracción II, que señala que se suspenderán los derechos de los ciudadanos: “Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión.” Curiosamente, a pesar de las múltiples reformas de las que ha sido objeto la Constitución, el artículo 38 no ha tenido cambios desde 1917.



Dicha disposición constitucional atenta contra el principio de presunción de inocencia, uno de los pilares de nuestro sistema penal. Gallo Álvarez escribe al respecto que “La defensa en el Estado democrático moderno arranca desde el principio de inocencia, por el cual todos los inculpados en una transgresión a las normas penales se presumen inocentes en tanto el Estado acusador no demuestre en la sentencia definitiva, con prueba suficiente, la responsabilidad penal del procesado”.<sup>1</sup>

Se trata de un derecho fundamental para la correcta impartición de justicia penal, pues es una aberración pensar que en un Estado de derecho, una persona sea tratada como culpable sin que un juez lo haya determinado a través de una sentencia firme.

En la fracción I del Apartado B del artículo 20 constitucional se establece el derecho de las personas imputadas “a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa”.

En varios instrumentos internacionales firmados por México se consagra el principio de presunción de inocencia:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la ONU el 10 de diciembre de 1948. En su artículo 11, señala que “Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y en juicio público”
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado en la ONU el 16 de diciembre de 1966. Su artículo 14 indica: “Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley”.
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como el Pacto de San José, abierta a firma, ratificación y adhesión el 22 de noviembre de 1969. Su artículo 8 dice “Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”.

Por ello, el 3 de abril de 1982, fecha en que México ratificó el Pacto de San José, los acusados en el sistema penal comenzaron a gozar del principio de presunción de inocencia.

Con la entrada en vigor del nuevo sistema penal acusatorio, la figura del “auto de formal prisión” fue sustituida por el “auto de vinculación a proceso”. No obstante ello, la fracción II del artículo 38 sigue refiriéndose a la primera figura. Pero, para realizar el análisis al artículo, se debe entender la naturaleza jurídica del auto de formal prisión: se trata de una medida cautelar que impone la privación de la libertad a un presunto inculpadado con el fin de asegurar su presencia durante el proceso penal; su finalidad no es prejuzgar los actos y la responsabilidad del indiciado, sino asegurar que éste no se sustraiga a la acción de la justicia.<sup>2</sup> Es decir, que mediante un auto de formal prisión, no se puede determinar la culpabilidad de una persona, como sí se puede hacer a través de una sentencia.

La Convención Americana de Derechos Humanos indica en el artículo 23 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”. La sujeción de una persona a proceso, no encuadra en ninguna de las hipótesis citadas.

Por ello se considera que la suspensión de derechos políticos a raíz de la emisión de un auto de formal prisión, prejuzga sobre la culpabilidad del acusado y contraviene su presunción de inocencia. Aún más, esa suspensión equivaldría a la presunción de culpabilidad de todos los procesados, lo cual contraviene los valores de un Estado democrático de derecho. Se estaría discriminando a las personas, violentando lo que estipula el artículo 1o. constitucional al respecto del derecho a la no discriminación.

La situación cobra relevancia cuando consideramos que 40 por ciento de los reos en el país se encuentra en prisión sin la existencia de una sentencia condenatoria en su contra. Un boletín estadístico de la Comisión Nacional de Seguridad, emitido el año pasado, indica que de 257 mil 291 personas presas, 148 mil 201 (58 por ciento) cuentan con sentencia condenatoria, mientras que 109 mil 86 (42 por ciento) están presas sin ella.<sup>3</sup>

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió recientemente un diagnóstico al respecto de uno de los grandes vicios que aquejan a nuestro sistema penitenciario: la sobrepoblación en las cárceles. Se presentan algunos indicadores preocupantes: 204 de los 388 centros penitenciarios en México, presentan sobrepoblación; además, a pesar de que la capacidad instalada en las cárceles es de 203,084 espacios, su población total es de 254,705 personas.<sup>4</sup>

En suma, el sistema penitenciario es uno de los eslabones más débiles y castigados del poder judicial mexicano. No se puede aspirar a una sociedad más justa si se tiene un sistema penitenciario rebasado entre 250 y 305 por ciento de su capacidad; en el cual, en una celda para 6 personas, en realidad viven entre 14 y 20 personas.<sup>5</sup>

México es uno de los países latinoamericanos con mayor prevalencia del abstencionismo durante las elecciones federales. Un estudio del Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública de la Cámara de Diputados<sup>6</sup> indica que entre 1994 y 2009, en las elecciones para renovar la Cámara de Diputados, el abstencionismo pasó de 24 a 55 por ciento. La inasistencia a las urnas en las elecciones presidenciales en ese periodo pasó de 23 por ciento en 1994 a 41 en 2006.

Resulta necesario en la actualidad fortalecer la cultura política en nuestro país e incentivar la participación ciudadana. El hecho de castigar a quienes están sujetos a proceso, relegándolos de los procesos electorales no abona en ninguna manera a ese fin. Debemos terminar con esa situación de injusticia y discriminación, representada por la fracción II del artículo 38 constitucional.

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

Decreto que deroga la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reforma el artículo 46 del Código Penal Federal

Primero. Se deroga la fracción II 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. Derogada;

III. a VI. [...]

[...]

Segundo. Se reforma el artículo 46 del Código Penal Federal.

Artículo 46. La pena de prisión produce la suspensión de los derechos de tutela , curatela, ser apoderado, defensor, albacea, perito, depositario o interventor judicial, síndico o interventor en quiebras, árbitro, arbitrador o representante de ausentes. La suspensión comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y durará todo el tiempo de la condena. Sólo se suspenderán sus derechos políticos al ciudadano cuando se imponga pena privativa de la libertad mediante sentencia condenatoria.

Transitorio

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

Notas

1 Gallo Álvarez, Gabriel. Garantismo penal en México. Suspensión de derechos político-electorales como efecto de la formal prisión, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011. Disponible en [http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie\\_comentarios\\_salas/Comentarios\\_5\\_SR.pdf](http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios_salas/Comentarios_5_SR.pdf)

2 El auto de formal prisión, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2379/4.pdf>

3 <http://www.animalpolitico.com/2015/04/4-de-cada-10-presos-en-mexico-aun-no-reciben-condena/>

4 La sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República Mexicana. Análisis y pronunciamiento, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Disponible en [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento\\_20151014.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20151014.pdf)

5 Zepeda, Guillermo (2015). Situación y desafíos del sistema penitenciario, 1 de octubre de 2015, de México Evalúa. Disponible en <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/El-Sistema-Penitenciario-Mexicano-GZEPEDAL-2013.pdf>

6 Abstencionismo y cultura política en México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de noviembre de 2016.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

**Que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Juan Romero Tenorio y Rodrigo Abdala Martínez, del Grupo Parlamentario de Morena**

Juan Romero Tenorio y Rodrigo Abdala Dartigues, en su carácter de diputados federales de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, pertenecientes al Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 6, párrafo 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que modifica la Base II inciso a) del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Las luchas del pueblo de México para construir una democracia, hicieron que los procesos electorales pasaran del control absoluto del gobierno en las elecciones a la construcción de un órgano constitucionalmente autónomo encargado de la función estatal de organiza las elecciones.

Anteriormente el gobierno se encargaba de la organización completa del proceso electoral hasta la calificación de los comicios. El proceso electoral era encabezado por el secretario de Gobernación, quien a su vez designaba a los funcionarios en los consejos estatales que a su vez nombraban a los consejeros distritales y eran ellos quienes finalmente seleccionaban a los miembros de las mesas directivas de casilla. La ubicación de casillas, la elaboración del padrón electoral y las listas nominales, la impresión de boletas electorales, la tinta indeleble, la fabricación de las urnas, la distribución de la paquetería electoral, la realización de la jornada electoral, la recolección de las actas de escrutinio y cómputo, el conteo, entrega de constancias de mayoría y la calificación de los comicios, el gobierno lo controlaba todo. Por años este fue el motivo central de impugnaciones por parte de todas las fuerzas políticas de oposición y de la sociedad civil; donde el gobierno simulaba democracia pero ejercía como partido de Estado.

El tema electoral no ha sido resuelto a pesar que de 1977 a la fecha hemos tenido ocho reformas constitucionales en materia político electoral.

Sin embargo, hasta la fecha, en México, existe una suerte de democracia diferida, una reforma que nunca termina, ni cumple con las exigencias de la sociedad y ni de los partidos políticos para contar con elecciones libres y auténticas, fuera de toda duda, que tengan como resultado la elecciones de autoridades con reconocida legitimidad. De poco ha servido contar con un marco legal muy amplio, de una estructura burocrática profesional sin parangón alguno en el mundo y de tribunales especializados en materia electoral.

El pluralismo y la alternancia se convirtieron en metas de la transición a la democracia en México.

Una vía para alcanzar lo anterior fue inyectar dinero público al sistema electoral y de partidos. Por una parte serviría para construir un sistema íntegro y confiable de organización electoral. Por otra parte, el dinero serviría para cerrar la brecha de desigualdad de ingresos y gastos entre partidos.<sup>1</sup>

Entre los avances alcanzados, y festejados por todos los partidos políticos y académicos, se encuentra el hecho que los partidos políticos cuenten con financiamiento proveniente del erario público para realizar sus actividades ordinarias y de campaña, con ello se adujo, se equilibrarían las condiciones de los partidos políticos para realizar sus labores, ya no se atenderían a los instrumentos de corruptores o a la voluntad política de las autoridades, no más negociaciones al margen de la ley con el gobierno en turno, incluso se dijo que esto prevendría que imperara el dinero privado dentro de los partidos y sería la garantía para no pudiera comprarse la democracia o que el crimen organizado ingresara en sus filas.

Lamentablemente, con excepción de que los partidos cuenten con recursos públicos para la realización de sus actividades permanentes y durante las campañas electorales, ninguna de las expectativas se ha cumplido.

Así, en materia de financiamiento a los partidos políticos, en 1990 la reforma constitucional al párrafo sexto del artículo 41, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de ese año, estableció:

Artículo 41...

...

...

...

...

...

...

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga de ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios...

El organismo público... atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas a los partidos políticos...<sup>2</sup>

El texto constitucional es claro habla de derechos y prerrogativas a los partidos políticos, es decir no los considera iguales; La definición de prerrogativas según la Real Academia Española de la Lengua es: 1: Privilegio, gracia o exención que se concede a alguien para que goce de ello, anejo regularmente a una dignidad, empleo o cargo; 2. Facultad importante de alguno de los poderes supremos del estado, en orden a su ejercicio o las relaciones con los demás poderes de clase semejante; 3. Atributo de excelencia o dignidad muy honroso en algo inmaterial.

Es decir, las prerrogativas que otorga el Estado a los partidos políticos son “un privilegio”, una “facultad importante” o potestad de la que gozan los partidos políticos “en orden a su ejercicio o relaciones con los demás Poderes” a través de la ley. Esto, es importante no perderlo de vista porque a la postre, las ministraciones o subvención del estado a manera de “prerrogativas” a los partidos acabarán por considerarse como un “derecho” casi inalienable de los partidos y será la piedra angular del sistema de partidos en México.

De esta manera por primera vez los partidos políticos comenzaron a tener recursos públicos de manera lícita a través de las prerrogativas, para realizar sus actividades cotidianas y campañas.

En este orden de ideas, el viernes 3 de septiembre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma al artículo 41 de la Constitución federal en materia político electoral y se dispuso, entre otras cosas, que:

Artículo 41...

...

...

...

...

La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.<sup>3</sup>

Con ello se dispuso en la Constitución que sería la ley secundaria donde el financiamiento a los partidos políticos quedara asentado.

Así se dio un paso más en la consolidación del financiamiento público a los partidos, ya que la responsabilidad para dotar de prerrogativas a los partidos pasó de un “organismo público” a que sería “la ley” en donde se establecieran “las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales”.

Para 1994 la reforma constitucional al artículo 41 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril, dio finalmente nacimiento a un órgano



constitucionalmente autónomo encargado de la función estatal de organizar las elecciones federales. Un avance indiscutible al establecer la ciudadanización de las elecciones.

En 1996 igualmente se reformó el artículo 41 de la Constitución federal, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de ese mismo año, y se señalaba que:

Artículo 41. ...

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

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

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña, calculados por el órgano Superior de la Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30 por ciento de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos de forma igualitaria y 70 por ciento restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección inmediata anterior.<sup>4</sup>

La preocupación estuvo centrada en disminuir la disparidad en las condiciones de competencia entre partidos e independizar al Partido Revolucionario Institucional del financiamiento ilegal que había recibido del gobierno por décadas. El modelo de financiamiento público diseñado en 1996 se basó en la búsqueda genuina para abatir el gasto entre partidos, así como implantar el principio que el dinero público prevaleciera, en todo caso y tiempo, sobre el privado. Los partidos se convirtieron en administradores de “vacas gordas” señaló Jorge Alcocer, después de décadas de haber sobrevivido con poco dinero pero con mucha convicción, sacrificio y trabajo voluntario. Ahí empezaba el ciclo destructor de la mística opositora. Según el propio Alcocer “el dinero en exceso pudrió a los partidos”<sup>5</sup>

Es en ese momento cuando se da un cambio cualitativo en la norma en materia de financiamiento a los partidos políticos, porque quedó establecida en la Constitución, y ya no en la ley, la fórmula que debe de aplicarse para calcular el monto de “prerrogativas” que deben otorgarse a los partidos políticos.

Con esta disposición, las ministraciones a los partidos políticos se vuelven inamovibles e indiscutibles, al quedar insertas en el texto constitucional. De tal forma que a partir de esa modificación las “prerrogativas” se incrementarían año con año sin importar la situación económica del país o la evolución de la sociedad. Es el único gasto permanente que se establece en la Constitución, sin posibilidad alguna para que el órgano constitucional encargado de discutir, analizar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, como lo es la Cámara de Diputados, pueda reformularlo, hacer observaciones o rechazarlo, sino simplemente aprobar un presupuesto previamente calculado para las actividades permanentes de los partidos políticos permanentes.

Así, el financiamiento público a los partidos políticos a través del erario público se transforma y se convierte en la piedra angular sin la cual el sistema de partidos pareciera que no puede existir. Pasa de ser una fórmula que buscaba hacer más equitativas las condiciones para que los partidos ejercieran sus actividades, a ser considerada como una obligación fiscal a cargo de las finanzas públicas, es decir, una carga permanente e interminable para todos los mexicanos. El dinero público se convierte en lo que tanto se temía y se buscaba evitar, en fuente de corrupción política.

En 2007 la fórmula de asignación de recursos públicos se modifica nuevamente para quedar como sigue:

Artículo 41.

I. ...

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

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

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.”<sup>6</sup>

Lo que se hizo fue simplificar la fórmula incomprensible de 1996, utilizando el padrón electoral y porcentaje del salario mínimo como base, dejando intacto el financiamiento

ordinario de los partidos pero reducir el de campañas dado que los partidos ya no tendría que pagar por los anuncios que se transmitirían en radio y televisión.

El resultado ha sido que en México tenemos una democracia demasiado cara, porque año con año aumenta su costo, con independencia que ese año se realicen o no comicios. La estructura burocrática del Instituto Nacional Electoral y las ministraciones a los partidos políticos son un gasto que no solo parece excesivo, sino incluso corruptor y que en los hechos ha creado una nueva casta política: “La partidocracia”.

El costo presupuestario de la democracia electoral para 2015 tanto en el ámbito nacional como estatal, es de 34 mil 505 millones de pesos. Lo que se observa un incremento constante para financiar a los partidos así como a las autoridades electorales y sus burocracias que administran una legislación cada vez compleja y abultada<sup>7</sup>. Para ejemplificar, la siguiente tabla muestra la evolución del gasto ordinario permanente de los partidos políticos desde 2008:

Sin contar los procesos electorales locales de 2016<sup>9</sup>, solo para financiar las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos se destinaron 3 mil 953 millones 658 mil 324 pesos (tres mil novecientos cincuenta y tres millones seiscientos cincuenta y ocho mil trescientos veinticuatro pesos 00/100 M.N).

Para 2017 el Instituto Nacional Electoral presentó un proyecto de presupuesto de 4 mil 59 millones 213 mil 907 pesos (cuatro mil cincuenta y nueve millones, doscientos trece mil novecientos siete pesos 00/100.M.N).

En otras palabras, sin importar que tengan verificativo procesos electorales, locales o federales, los recursos ordinarios permanentes que se les asignan a los partidos políticos vía “prerrogativas” se incrementan año con año, sin importar que existan recortes en otros rubros el gasto público, fundamentalmente los de tipo social como la educación, la salud, el combate a la pobreza, e incluso las obras de infraestructuras.

Este gasto privilegiado resulta inaceptable para nuestro país, en momentos en que la sociedad entera discute sobre la disminución de las entradas a las arcas públicas y la consecuente necesidad de reducir el gasto innecesario, a fin de no afectar áreas de crecimiento y desarrollo económico indispensable o servicios básicos como educación y salud.

Por ello resulta imperioso evaluar si se han cumplido o no con los fines para los que fue diseñado el sistema de financiamiento a los partidos políticos en los años 90 del siglo pasado:

- 1) Transparencia y legalidad en la organización de los comicios;
- 2) Equidad en la competencia; y
- 3) Prevenir la influencia indebida del dinero en la política y las campañas.

En materia de equidad los resultados son alentadores sin embargo empiezan revertirse. La misma equidad podría lograrse con una nivelación la baja de los recursos públicos para todos los partidos. Equidad son condiciones iguales de competencia no derroche de recursos.

En cuanto a la independencia del dinero privado o ilegal el modelo actual ha fracasado rotundamente. En lugar de que el dinero público diera certeza y estabilidad a los partidos construyó una partidocracia dependiente del erario, corrompió a los cuadros políticos y abrió una brecha enorme para los usaron las campañas como fuente de negocios.

Hemos transitado a lo que en la doctrina de los partidos políticos se denomina “partidos cártel” 10 lo que ha producido un cambio en el modelo organizativo de los partidos, originado por el acceso a las subvenciones estatales lo que ha provocado el aislamiento de los partidos políticos en relación a las preferencias del electorado.

Además, una vez controlados estos recursos públicos, los partidos crean lo que denominan “cárteles internos”. Aunque no presentan una definición exacta de partido cártel, Katz y Mair enumeran las características más relevantes: la interpenetración con el Estado, la dependencia de las subvenciones estatales sobre las que ellos mismos disponen de capacidad decisoria, la profesionalización del trabajo interno y de las campañas y la reducción de los recursos humanos 11 .

Así, considerando que el objetivo de los partidos es ganar las elecciones, se han convertido en máquinas electorales, concibiendo a los ciudadanos como posibles votos e incluso, adelgazándose, es decir, renunciando a parte de sus ideales para lograr abarcar un espectro de votantes más amplio. Ello, en cierto modo, ha conllevado una profesionalización y una cierta tecnocracia en el funcionamiento interno de los mismos, dando menos peso a los afiliados y mayor importancia a la élite. Con ello la militancia ve menguada su capacidad de voz y poder, pues su estructura interna se basa en la estratagema y la política es concebida como una profesión y como un servicio que el Estado presta a la sociedad, abogando por un corporativismo, de modo que los partidos acaban formando parte del aparato estatal.

Adicionalmente a esta perversión encontramos un problema estructural: El sistema de supervisión en materia electoral es disfuncional.

Por lado están la fórmula para calcular los montos a distribuir entre los partidos, por otro los topes de gastos de campaña, el límite del financiamiento privado y los costos reales de las campañas, no se encuentran vinculados, ni siquiera entrelazado, han sido decisiones que no tiene nada que ver con el ejercicio responsable del dinero y evitar que se convirtiera en el veneno corruptor de la democracia.

El financiamiento público es necesario para es insuficiente si no viene acompañado de medidas que: 1) hagan funcional la fórmula de financiamiento público con los límites de financiamiento privado y los topes de gastos de campaña; 2) reduzcan estructuralmente los costos de gastos de campaña; 3) eleven los costos y consecuencias de las donaciones

privadas ilegales y hagan inciertos sus beneficios; 4) reorienten el modelo de fiscalización de campañas.

Bajo el actual esquema constitucional tenemos que el citado artículo 41, Base II, inciso a) de la norma suprema determina que el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos se fijará anualmente multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, por 65 por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal.

Cabe señalar que esta fórmula fue modificada para homologarla a las Unidades de Medida y Actualización, conforme a lo establecido por la reforma constitucional del 27 de enero de 2016 a los artículos 26, 41 y 12312, la cual dio paso a las Unidades de Medida y Actualización en lugar de salarios mínimos como estándar de referencia, y que en materia de financiamiento a los partidos políticos establece:

Artículo 41. ...

...

I. ...

...

...

...

II. ...

...

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

Por lo que teniendo en cuenta que el número de ciudadanos empadronados, según corte informativo del 21 de octubre de 2016 del Instituto Nacional Electoral, que es de 84 millones 587 mil 774 (ochenta y cuatro millones seiscientos dieciséis mil ochocientos noventa y uno) de personas empadronadas, al aplicar la fórmula constitucional de 65 por ciento de la Unidad de Medida y Actualización en la Ciudad de México por el número de empadronados, la erogación calculada para 2017 para financiar las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos será del orden de los 4 mil 59 millones 213 mil 907

pesos (cuatro mil cincuenta y nueve millones, doscientos trece mil novecientos siete pesos 00/100.M.N).

Por otro lado de aplicarse la reforma constitucional planteada por Morena, la cantidad para ser erogada como “prerrogativas” para los partidos políticos durante 2017 sería de 2 mil 29 millones 606 mil 953 pesos con 50 centavos (dos mil veintinueve millones seiscientos seis mil novecientos cincuenta y tres pesos 50/100.M.N).

Es decir, se generará un ahorro de 2 mil 29 millones 606 mil 953.50 pesos (dos mil veintinueve millones seiscientos seis mil novecientos cincuenta y tres pesos 50/100.M.N).

El objetivo de esta reforma es recomponer el sistema de financiamiento público de la democracia electoral y esto pasa necesariamente por reducir los montos de los gastos permanentes de los partidos políticos pero reduciendo a su vez el costo excesivo de las campañas. El modelo institucional de la democracia mexicana, del sistema electoral y de partidos se encuentra agotado y severamente cuestionado.

Se trata de desmontar un sistema de financiamiento de los partidos que propicia “partidos cártel” y tiene como consecuencia que el financiamiento de las de las campañas se haya vuelto perverso, generando adicción al dinero, un deteriorado la calidad de los cuadros políticos, ha propiciado las oportunidades de negocio a partir de la política y con ello el enriquecimiento personal partir del erario público.

Se ha desvirtuado el objetivo constitucional de los partidos como “entidades de interés público” que tienen como finalidad “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público”, para hacer de ellos franquicias de negocios y agencias de colocación de personal.

El sistema de financiamiento de los partidos y campañas que se estructuró en los años noventa formó una espiral perversa de dinero que ha contribuido a ensanchar la corrupción política.

La solución no está en desaparecer el financiamiento público, sino en mantenerlo pero repensando sus objetivos y recalculando sus montos a la baja.

Los partidos deben ser actores de la lucha ideológica y la disputa política, no generadores de una nueva casta a través de los privilegios o “prerrogativas” que se les otorgan con cargo al presupuesto público.

Por las razones expuestas se propone a esta soberanía lo siguiente:

Decreto

Artículo Único. Iniciativa con proyecto de decreto que modifica la Base II inciso a) del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

II. ...

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el treinta y dos punto cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Artículo Transitorio

Artículo Primero. La presente modificación entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Nexos, Agosto de 2015. Luis Carlos Ugalde “Democracia precio alzado”.

2 Diario Oficial de la Federación 6 de abril de 1990.

3 Diario Oficial de la Federación 3 de septiembre de 1993.

4 Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996.

5 Nexos. Agosto de 2015. Carlos Ugalde ídem.

6 Diario Oficial de la Federación 13 de noviembre 2007.

7 Costo presupuestario se obtiene calculado la suma de los presupuestos anuales del Instituto Nacional Electoral, de los Organismos Públicos Locales en Materia Electoral (Oples), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus similares en los estados dela república, y las prerrogativas a los partidos políticos, a nivel nacional y estatal.

8 Información de oficial obtenida de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2008 a 2015; para 2016 y el enviado para el ejercicio de 2017 consúltese el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016 y el enviado para el ejercicio de 2017.



9 En 2016 se realizaron elecciones en 18 entidades. Aguascalientes, Chihuahua, Durango Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quinta Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Zacatecas para gobernador; y en la Ciudad de México se eligieron diputados al Constituyente.

10 Organización partidaria, democracia partidaria y la emergencia del partido cártel. Peter Mair, Oxford University; Richard S. Katz, Johns Hopkins University.

<https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiysJzVipfQAhUEs1QKHYOICPYQFggpMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.catedras.fsoc.uba.ar%2Fcastiglioni%2Fdoc3.pdf&usg=AFQjCNFhgupnTrd2PmgR1An24LjYoDWKgQ>

11 Ídem.

12 DOF 27/01/2017. Reforma y adicionadas diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de desindexación del salario mínimo, faculta al INEGI para calcular el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales y de las entidades federativas. Establece que el salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

México, Distrito Federal, Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de noviembre de 2016.

Diputados: Rodrigo Abdala Dartigues, Juan Romero Tenorio (rúbrica).

**Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado José Hernán Cortés Berumen, del Grupo Parlamentario del PAN**

El suscrito, José Hernán Cortés Berumen, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I; 76, numeral 1, fracción II; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de licencias de maternidad y lactancia, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

El permiso de lactancia es la “Reducción de la jornada laboral a que durante un tiempo tienen derecho los trabajadores para el cuidado de su hijo recién nacido.”<sup>1</sup>

Este concepto se da en el marco de los principios de igualdad laboral para todas las personas, con independencia de su sexo, así como la igualdad de género, la salud infantil y la protección de la institución familiar.

Dada su importancia, diversos instrumentos internacionales suscritos por nuestro país contienen referencias sobre la obligación del Estado mexicano para establecer en su derecho interno normas jurídicas que garanticen a la mujer permisos de maternidad y lactancia adecuados, sin perjuicio de sus derechos laborales y velando siempre por el interés superior del niño o niña.

El Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF), afirma que “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 en desarrollo (The Lancet, 2008). Los resultados de un estudio realizado en Ghana demuestran que amamantar a los bebés durante la primera hora de nacimiento puede prevenir 22 por ciento de las muertes neonatales.

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 (OMS-The Lancet, 2000). Las consecuencias potenciales de las prácticas óptimas de lactancia materna son especialmente importantes en los países en desarrollo donde se registra una alta carga de enfermedad y un escaso acceso al agua potable y el saneamiento. En cambio, los niños no amamantados de los países industrializados también corren un mayor riesgo de morir: un estudio reciente sobre la mortalidad posneonatal en los

Estados Unidos encontró un aumento de 25 por ciento en la mortalidad de los lactantes no amamantados. En el estudio de la cohorte del milenio, del Reino Unido, la lactancia materna exclusiva durante seis meses se relacionó con una disminución de 53 por ciento en las hospitalizaciones por diarrea y una disminución de 27 por ciento en las infecciones de las vías respiratorias.”<sup>2</sup>

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, (FAO), en el documento Nutrición Humana en el Mundo en Desarrollo , señala en su capítulo 7 Lactancia materna, que “Durante los últimos 50 años, y especialmente en la última década, se han publicado extensos estudios que comparan la composición y beneficios relativos de la leche humana y de sus sustitutos. La mayor parte de la investigación reciente apoya las innumerables ventajas de la lactancia sobre otros métodos de alimentación infantil. Un amplio conjunto de investigaciones de nivel mundial, respalda la recomendación que los niños deben recibir sólo leche materna durante los primeros seis meses de vida. Ciertamente, en los países en desarrollo, donde los riesgos de la alimentación complementaria por lo general sobrepasan cualquier posible ventaja, es aconsejable exclusivamente la leche materna hasta los seis meses de edad.

Las ventajas de la lactancia respecto a la alimentación con biberón y los motivos por los que se recomienda tan ampliamente, se resumen a continuación:

- La lactancia es conveniente, el alimento tiene una disponibilidad fácil para el niño y no requiere preparación o equipo especial;
- La leche materna suministra un adecuado balance y una cantidad de nutrientes que son ideales para el niño lactante;
- El calostro y la leche materna tienen elementos anti infecciosos que ayudan a limitar las infecciones;
- La alimentación con biberón aumenta el riesgo de infecciones por contaminación con organismos patógenos en la leche, la fórmula láctea y el agua que se usa en la preparación, así como los biberones, chupetes y otros artículos utilizados para la alimentación del niño;
- La lactancia es más económica que la alimentación con biberón, que comprende los costos de la fórmula, o la leche de vaca, los biberones y los chupetes al igual que el combustible necesario para la esterilización;
- La lactancia prolonga la duración de la anovulación postparto y ayuda a las madres a espaciar los embarazos;
- La lactancia promueve un mayor vínculo y relación entre la madre y el niño;
- Aparentemente se observa un menor riesgo de alergias, obesidad y ciertos problemas de salud en niños amamantados con leche materna en comparación con los que se alimentan en forma artificial.

Existe ahora una evidencia decisiva sobre las ventajas de la lactancia natural para la salud, por ejemplo una menor morbilidad y mortalidad infantil, con respecto a los niños alimentados con biberón. Las ventajas favorecen en especial modo a las dos terceras partes de la población mundial que vive en la pobreza, aunque algunos estudios han demostrado tasas menores de diarrea y otras infecciones y menos hospitalizaciones en niños alimentados con leche materna de comunidades ricas. Se tiene también evidencia que las mujeres que lactan a sus niños presentan un riesgo menor de cáncer de pecho, y quizá de cáncer uterino, en comparación con las mujeres que no lo hacen.”<sup>3</sup>

El artículo 11 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, señala que México, como estado parte, debe adoptar medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, debemos tomar las medidas adecuadas para, entre otras cosas: a) Prohibir bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil, e implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales.

Enfocado en el espectro laboral, Manuela Tomei, quien dirige el Departamento de la Protección de los trabajadores de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que “El derecho a seguir amamantando –cuando se regresa al trabajo después del permiso de maternidad– es importante para la salud de la madre y sobre todo para la de su hijo”,<sup>4</sup> lo anterior en congruencia con el Convenio sobre Protección a la Maternidad.

El Convenio sobre Protección a la Maternidad se delineó inicialmente para la protección a las necesidades de crianza y lactancia de las mujeres trabajadoras y para asegurarles condiciones de trabajo adecuadas y seguras. Se firmó en 1919, a la par de la fundación de la OIT. Este convenio en relación a la licencia de maternidad y el permiso de lactancia, dispone lo siguiente:

#### Licencia de maternidad

##### Artículo 4

1. Toda mujer a la que se aplique el presente convenio tendrá derecho, mediante presentación de un certificado médico o de cualquier otro certificado apropiado, según lo determinen la legislación y la práctica nacionales, en el que se indique la fecha presunta del parto, a una licencia de maternidad de una duración de al menos catorce semanas.
2. Todo miembro deberá indicar en una declaración anexa a su ratificación del presente convenio la duración de la licencia antes mencionada.
3. Todo miembro podrá notificar posteriormente al director general de la Oficina Internacional del Trabajo, mediante otra declaración, que extiende la duración de la licencia de maternidad.

4. Teniendo debidamente en cuenta la necesidad de proteger la salud de la madre y del hijo, la licencia de maternidad incluirá un periodo de seis semanas de licencia obligatoria posterior al parto, a menos que se acuerde de otra forma a nivel nacional por los gobiernos y las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores.

5. El período prenatal de la licencia de maternidad deberá prolongarse por un periodo equivalente al transcurrido entre la fecha presunta del parto y la fecha en que el parto tiene lugar efectivamente, sin reducir la duración de cualquier periodo de licencia obligatoria después del parto.

#### Madres lactantes

#### Artículo 10

1. La mujer tiene derecho a una o varias interrupciones por día o a una reducción diaria del tiempo de trabajo para la lactancia de su hijo.

2. El periodo en que se autorizan las interrupciones para la lactancia o la reducción diaria del tiempo de trabajo, el número y la duración de esas interrupciones y las modalidades relativas a la reducción diaria del tiempo de trabajo serán fijados por la legislación y la práctica nacionales. Estas interrupciones o la reducción diaria del tiempo de trabajo deben contabilizarse como tiempo de trabajo y remunerarse en consecuencia.

#### Artículo 11

Todo miembro debe examinar periódicamente, en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, la pertinencia de extender la duración de la licencia de maternidad prevista en el artículo 4o. de aumentar el monto o la tasa de las prestaciones pecuniarias que se mencionan en el artículo 6.5

En ese tenor, la presente propuesta se centra en la necesidad de adecuar nuestro marco jurídico en materia laboral, que garanticen los derechos laborales de la mujer en materia de licencia de maternidad y lactancia, para lo cual consideramos debe reformarse el artículo 123 constitucional, estipulando de igual forma en los apartados A y B, lo siguiente:

- Ampliar a las mujeres durante el embarazo el descanso forzoso de 6 a 14 semanas que podrán distribuirse antes y después del parto, en la forma que convenga a la mujer y tomando en cuenta a las otras partes inmersas, que de acuerdo con la opinión del médico que la esté tratando, y la opinión del patrón, así como la naturaleza del trabajo que desempeñe, se podrán transferir hasta 4 de las 6 semanas de descanso previas al parto para después del mismo, y desde luego percibiendo su salario íntegro y conservando su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.
- En atención de casos especiales, que en caso de que los hijos hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el descanso podrá ser de

hasta 8 semanas posteriores al parto, previa presentación del certificado médico correspondiente.

- Flexibilizando los tiempos señalados, que el periodo de lactancia será de al menos 6 meses a partir del parto y durante dicho periodo las mujeres tendrán al menos 2 descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno.
- Que también podrán transferirse 2 semanas del pre parto, a las semanas posteriores al parto y éstas, incrementarse hasta 2 más, para acumular hasta 10 semanas en el periodo de post parto, cuando la madre trabajadora notifique y acredite que entrará en el periodo de lactancia.

Además, en la “Constitución existen discrepancias en cuanto a la duración de la licencia de maternidad, otorgadas para uno y otro apartado, pues para las trabajadoras del sector privado se otorgan 12 semanas que traducidas en días da un total de 84 y para las del sector público tres meses –90 días–, lo que hace una diferencia de 6 días más.”<sup>6</sup> Por lo anterior, se homologan los criterios de ambos apartados, A y B, en el artículo 123 constitucional.

De esta forma, buscamos ampliar los derechos laborales de la mujer que se encuentra embarazada, independientemente de si trabaja en el sector público o privado, previo y posterior al parto, así como reforzar la importancia de la lactancia y sus múltiples beneficios, tomando en cuenta elementos objetivos y considerando la opinión del patrón, todo ello, constreñido al beneficio de la trabajadora y de sus hijos en etapa de lactancia.

A efecto de discernir los cambios legislativos que se proponen, se comparan con el texto vigente, en el cuadro siguiente:

<b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b>	
<b>Texto vigente</b>	<b>Texto propuesto</b>
<p><b>Artículo 123.</b> Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: <b>A.</b> Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:</p> <p><b>I. a IV...</b></p> <p><b>V.</b> 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 seis 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;</p> <p><b>VI. a XXXI. ...</b></p> <p><b>B.</b> Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:</p> <p><b>I. a X...</b></p> <p><b>XI.</b> La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:</p> <p><b>a) y b)...</b></p> <p><b>c)</b> 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 mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de 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.</p>	<p><b>Artículo 123. ...</b></p> <p>...</p> <p><b>A...</b></p> <p><b>I. a IV...</b></p> <p><b>V.</b> 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 catorce semanas que podrán distribuirse antes y después del parto, en la forma que convenga a la mujer y de acuerdo con la opinión del médico que la esté tratando, tomando en cuenta la opinión del patrón y la naturaleza del trabajo que desempeñe, se podrán transferir hasta cuatro de las seis semanas de descanso previas al parto para después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En caso de que los hijos hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el descanso podrá ser de hasta ocho semanas posteriores al parto, previa presentación del certificado médico correspondiente. El período de lactancia será de al menos seis meses a partir del parto y durante dicho período las mujeres tendrán al menos dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos. También podrán transferirse con las autorizaciones señaladas en el párrafo anterior, dos semanas del pre parto, a las semanas posteriores al parto y éstas, incrementarse hasta dos más, para acumular hasta diez semanas en el período de post parto, cuando la madre trabajadora notifique y acredite que entrará en el período de lactancia;</p> <p><b>VI. a XXXI. ...</b></p> <p><b>B ...</b></p> <p><b>I. a X...</b></p> <p><b>XI...</b></p> <p><b>a) y b)...</b></p> <p><b>c)</b> 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 catorce semanas que podrá distribuirse antes y después del parto, en la forma que convenga a la mujer y de acuerdo con la opinión del médico que la éste tratando, tomando en cuenta la opinión del patrón y la naturaleza del trabajo que desempeñe, se podrán transferir hasta cuatro de las seis semanas de descanso previas al parto para después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En caso de que los hijos hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el descanso podrá ser de hasta ocho semanas posteriores al parto, previa presentación del certificado médico correspondiente. La mujer disfrutará de un mínimo de siete semanas posteriores al parto, independientemente de la fecha del mismo. El período de lactancia será de al menos seis meses</p>



d) a f)...	a partir del parto y durante dicho periodo las mujeres, tendrán al menos dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. También podrán transferirse con las autorizaciones señaladas en el párrafo anterior, dos semanas del pre parto, a las semanas posteriores al parto y éstas, incrementarse hasta dos más, para acumular hasta diez semanas en el periodo de post parto, cuando la madre trabajadora notifique y acredite que entrará en el periodo de lactancia. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
XII. a XIV. ...	d) a f)...
	XII. a XIV. ...

Por todo lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, para quedar como sigue:

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

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a IV...

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de catorce semanas que podrán distribuirse antes y después del parto, en la forma que convenga a la mujer y de acuerdo con la opinión del médico que la esté tratando, tomando en cuenta la opinión del patrón y la naturaleza del trabajo que desempeñe, se podrán transferir hasta cuatro de las seis semanas de descanso previas al parto para después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En caso de que los hijos hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el descanso podrá ser de hasta ocho semanas posteriores al parto, previa presentación del certificado médico correspondiente. El periodo de lactancia será de al menos seis meses a partir del parto y durante dicho periodo las mujeres tendrán al menos dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos. También podrán transferirse con las autorizaciones señaladas en el párrafo anterior, dos semanas del pre parto, a las semanas posteriores al parto y éstas, incrementarse hasta dos más, para acumular hasta diez semanas en el periodo de post parto, cuando la madre trabajadora notifique y acredite que entrará en el periodo de lactancia;

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 un descanso de catorce semanas que podrá distribuirse antes y después del parto, en la forma que convenga a la mujer y de acuerdo con la opinión del médico que la éste tratando, tomando en cuenta la opinión del patrón y la naturaleza del trabajo que desempeñe, se podrán transferir hasta cuatro de las seis semanas de descanso previas al parto para después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En caso de que los hijos hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el descanso podrá ser de hasta ocho semanas posteriores al parto, previa presentación del certificado médico correspondiente. La mujer disfrutará de un mínimo de siete semanas posteriores al parto, independientemente de la fecha del mismo. El periodo de lactancia será de al menos seis meses a partir del parto y durante dicho periodo las mujeres, tendrán al menos dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. También podrán transferirse con las autorizaciones señaladas en el párrafo anterior, dos semanas del pre parto, a las semanas posteriores al parto y éstas, incrementarse hasta dos más, para acumular hasta diez semanas en el periodo de post parto, cuando la madre trabajadora notifique y acredite que entrará en el periodo de lactancia. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) a f)...

XII. a XIV. ...

Artículo 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://dle.rae.es/?id=SfixaxZ> Consultado el 27 de octubre de 2016.

2 [http://www.unicef.org/spanish/nutrition/index\\_24824.html](http://www.unicef.org/spanish/nutrition/index_24824.html) Consultado el 27 de octubre de 2016.

3 <http://www.fao.org/docrep/006/w0073s/w0073s0b.htm> Consultado el 27 de octubre de 2016.

4 [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_186644/lang—  
es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_186644/lang-es/index.htm) Consultado el 27 de octubre de 2016.

5 [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_IL  
O\\_CODE:C183](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL<br/>O_CODE:C183) Consultado el 27 de octubre de 2016.

6 Gamboa Montejano Claudia, Et. Al. “Derechos de la Maternidad” Estudio Teórico Conceptual, de Iniciativas presentadas

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de noviembre de 2016.

Diputado José Hernán Cortés Berumen (rúbrica)

**Que reforma los artículos 2o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Lillian Zepahua García, del Grupo Parlamentario del PRI**

La suscrita, diputada federal Lillian Zepahua García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 2o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

La igualdad ha sido un ideal constante en nuestras luchas libertarias y por ello este principio ha sido consagrado en los diversos documentos fundacionales del Estado mexicano. Aunado a éste también se ha proscrito la práctica de la esclavitud, en tanto que ésta se considera contraria a la libertad y dignidad de que todo ser humano debe gozar. El establecimiento de dicha prohibición no tuvo otro fin que dar por terminada a la odiosa práctica de comerciar con personas, tal y como había ocurrido durante la etapa precolombina y la Colonia, sólo que en ésta última con una agravante: que era ejercida exclusivamente en contra de un grupo humano, es decir, aquellas personas de origen africano que habían sido traídas por fuerza al virreinato de la Nueva España, ya fuera desde la propia África o desde alguno de los dominios de la Corona.

Miguel Hidalgo y Costilla, en su decreto contra la esclavitud, las gabelas y el papel sellado, expedido el 6 de diciembre de 1810 en la ciudad de Guadalajara, ordenó a todos los dueños de esclavos que deberían darles la libertad, dentro del término de diez días, so pena de muerte.

José María Morelos y Pavón, en su escrito “Los Sentimientos de la Nación”, escribió a la letra “que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales y sólo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud.”

Haciendo eco de lo anterior, la Constitución de Apatzingán de 1814 estableció en su artículo 13 que “se reputan como ciudadanos de esta América todos los nacidos en ella”, lo que constituía una prohibición implícita a la esclavitud, pues no establecía más distingo para obtener la ciudadanía que el denominado *ius soli* o derecho de suelo.

La historia del siglo XIX es el relato de una serie interminable de desencuentros entre los mexicanos por causa de sus proyectos políticos, dividiéndose así el país entre centralistas o federalistas, conservadores o liberales, imperialistas o republicanos; pero en lo que hubo una coincidencia generalizada fue en la necesidad de proscribir la esclavitud, aún y cuando

ésta se practicara de forma ilícita en algunas zonas del país, como Texas, donde los inmigrantes anglo sajones siguieron comerciando con seres humanos. Dicha prohibición, vale la pena resaltar, fue concebida a contrapelo de lo que ocurría en otras zonas del mundo en donde aún tenía verificativo, como, por ejemplo, España y sus dominios, entre ellos la cercanísima Cuba, los Estados Unidos de América y Brasil.

Si bien es cierto la práctica de la esclavitud fue abolida, el comercio de personas sigue teniendo verificativo pero bajo modalidades diferentes e igual de abominables, como la trata de personas, el tráfico de migrantes o la compraventa de menores de edad. Ahora bien, la situación del grupo que históricamente fue más afectado por esta infame costumbre, los afromexicanos, cambió radicalmente con el paso de los años, pues terminó asimilándose a la población o aislándose en zonas remotas, lo que impidió que fuera integrado al desarrollo del país. Así, los afromexicanos terminaron por invisibilizarse y su herencia dejó de ser valorada con suficiencia.

Dicha situación constituye una de las mayores injusticias históricas de nuestro país, pues con ello se desconoce la aportación de los afromexicanos en la emancipación de México, sobre todo durante la independencia, época en la que combatieron con eficacia y valor a las tropas realistas, fuera bajo el mando de Yanga, Hidalgo, Morelos o Vicente Guerrero.

Hoy, el carácter jovial de la población afromexicana se encuentra presente en el folclor de diversos estados del país, como Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Veracruz, pero su situación material dista de ser la mejor, tal y como lo demuestran diversos estudios sobre marginación que los ubican en niveles de atraso en muchos casos superiores a los de las comunidades indígenas.

Las revoluciones nunca cumplen a cabalidad sus promesas, pero ello no es obstáculo para que las generaciones que las heredan completen sus programas. Tal y como señalamos con anterioridad, la prohibición de la esclavitud es un objetivo que ha sido alcanzado en México, pero el ofrecimiento de igualdad hecho a los descendientes de aquellos esclavos que llegaron al virreinato sigue siendo una cuenta pendiente que es necesario saldar, aunque hasta ahora no exista un movimiento organizado que así lo solicite, tal y como ocurre en el caso de los indígenas.

Es por ello que la suscrita propone una serie de enmiendas a nuestra Carta Magna, a efecto de reconocer los derechos de las comunidades afromexicanas, esto a través de la expedición de leyes generales y estatales que apunten hacia el desarrollo de dicho segmento de la población, mediante acciones en materia de seguridad social y laboral, de salubridad, desarrollo económico y dotación de servicios básicos. Lo anterior se estipula con la finalidad de dar contenido y alcance a los derechos que en materia de igualdad tienen nuestros compatriotas de origen africano.

Los dispositivos cuya reforma se propone quedarían redactados de la siguiente manera:

### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Dice...	Debe decir...
<p>Artículo 2o. ...</p> <p>...</p> <p><b>SIN CORRELATO</b></p> <p>La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.</p> <p>...</p> <p>El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.</p> <p><b>A. ...</b></p> <p><b>B.</b> La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los</p>	<p>Artículo 2o. ...</p> <p>...</p> <p><b>La pluriculturalidad a que se refiere el párrafo precedente también tiene sustento en las comunidades afromexicanas, es decir, aquellos núcleos de población descendientes de personas provenientes del continente africano y que se establecieron en el entonces Virreinato de la Nueva España, las cuales constituyen actualmente estructuras de organización social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que son poseedoras de una cultura específica que los identifica y a la vez los diferencia respecto del resto de la población del país.</b></p> <p>La conciencia de su identidad indígena <b>o afromexicana</b> deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas <b>y comunidades afromexicanas.</b></p> <p>...</p> <p>El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas <b>y afromexicanas</b> se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.</p> <p><b>A ...</b></p> <p><b>B.</b> La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas <b>y afromexicanos</b> y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas</p>

<p>derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.</p> <p>Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:</p> <p><b>I.</b> Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.</p> <p><b>II.</b> Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.</p> <p><b>III.</b> Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.</p> <p><b>IV.</b> Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y</p>	<p>necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.</p> <p>Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas <b>y afromexicanas</b>, dichas autoridades, tienen la obligación de:</p> <p><b>I.</b> Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas <b>y afromexicanas</b> con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.</p> <p><b>II.</b> Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas <b>y afromexicanos</b> en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas <b>y afromexicanas</b>. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.</p> <p><b>III.</b> Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas <b>y afromexicanos</b> mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.</p> <p><b>IV.</b> Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas <b>y afromexicanas</b> y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que</p>
--	--



<p>recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.</p> <p><b>V.</b> Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.</p> <p><b>VI.</b> Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.</p> <p><b>VII.</b> Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.</p> <p><b>VIII.</b> Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.</p> <p><b>IX.</b> Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y</p>	<p>faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.</p> <p><b>V.</b> Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas <b>y afroamericanas</b> al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.</p> <p><b>VI.</b> Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.</p> <p><b>VII.</b> Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas <b>y afroamericanas</b> mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.</p> <p><b>VIII.</b> Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas <b>y afroamericanos</b>, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.</p> <p><b>IX.</b> Consultar a los pueblos indígenas <b>y afroamericanos</b> en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en</p>
--	--

<p>municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.</p> <p>...</p> <p>Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.</p>	<p>su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.</p> <p>...</p> <p>Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas <b>y afromexicanos</b>, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.</p>
<p><b>Artículo 73.</b> El Congreso tiene facultad:</p> <p>I. ... a XXIX – W. ...</p> <p><b>SIN CORRELATO</b></p> <p>XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.</p>	<p><b>Artículo 73.</b> El Congreso tiene facultad:</p> <p>I. ... a XXIX – W. ...</p> <p>XXX. Para expedir las leyes generales destinadas a reconocer los derechos de las comunidades afromexicanas, promover a su favor la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier práctica discriminatoria en su contra;</p> <p>XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.</p>

Por todo lo anteriormente expuesto es que sometemos a consideración de esta soberanía la aprobación del siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforman y adicionan los artículos 2 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2o...

La pluriculturalidad a que se refiere el párrafo precedente también tiene sustento en las comunidades afromexicanas, es decir, aquellos núcleos de población descendientes de personas provenientes del continente africano y que se establecieron en el entonces Virreinato de la Nueva España, las cuales constituyen actualmente estructuras de organización social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que son poseedoras de una cultura específica que los identifica y a la vez los diferencia respecto del resto de la población del país.

La conciencia de su identidad indígena o afromexicana deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas y comunidades afromexicanas .

...

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. ...

B. La federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y afromexicanos y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas , dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas y afromexicanas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas y afromexicanos en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas y afromexicanas . Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas y afromexicanos mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y afromexicanas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas y afromexicanas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas y afromexicanas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas y afromexicanos, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas y afromexicanos en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas y afromexicanos, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX – W. ...

XXX. Para expedir las leyes generales destinadas a reconocer los derechos de las comunidades afromexicanas, promover a su favor la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier práctica discriminatoria en su contra;

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

#### Artículos Transitorios

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

Segundo. Dentro del plazo de un año, a partir de que entre en vigor este decreto, el Congreso de la Unión deberá expedir la ley general reglamentaria correspondiente.

Tercero. Dentro del plazo de ciento ochenta días, a partir de que entre en vigor la ley referida en el artículo transitorio precedente, las Entidades Federativas que cuenten dentro de su territorio con comunidades afromexicanas deberán promulgar las leyes respectivas sobre la materia.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de noviembre de 2016.

Diputada Lillián Zepahua García (rúbrica)

**Que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Agustín Francisco de Asís Basave Benítez, del Grupo Parlamentario del PRD**

**Argumentos**

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

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

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

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



Los votos nulos, pues, no tienen impacto en el comportamiento político de los partidos o de los candidatos. El problema aquí es que nuestro sistema electoral no es absoluto sino relativo –se basa en los porcentajes de votación y no en la cantidad de votos– y no penaliza el abstencionismo. Un ejemplo numérico: si en un distrito hubiera 400,000 votantes registrados y 399,994 anularan su sufragio pero tres votaran por el partido X, dos por el Y y uno por el Z, el candidato del partido X sería diputado con todas las de la ley y cada uno de los partidos abonaría a la misma cantidad de diputaciones plurinominales y acabaría recibiendo el mismo dinero en prerrogativas que si el resultado hubiera sido 250 mil votos para el X, 133 mil 333 para el Y, 16 mil 666 para el Z y un voto nulo. Nada hay en nuestro marco jurídico actual que supedita la validez de la elección a un nivel mínimo de participación o que les quite a los partidos representación o recursos por una baja afluencia de electores.

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

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

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



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

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

#### Fundamento legal

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

#### Proyecto de

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

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

Artículo 41. ...

...

I. ...

II. ...

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

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

b) ...

c) ...

...

...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

Artículo Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de noviembre de 2016.

Diputado Agustín Francisco de Asís Basave Benítez (rúbrica)

**Que reforma y adiciona los artículos 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Agustín Francisco de Asís Basave Benítez, del Grupo Parlamentario del PRD**

**Planteamiento del problema**

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

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

**Argumentos**

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

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

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

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

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

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

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

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

Este dinamismo constitucional trae aparejado, como una de sus más negativas consecuencias, el desconocimiento social del texto. La Constitución refuerza su carácter político e incluso jurídico, a través de las constantes reformas, pero debilita sensiblemente su índole social. Para solucionar este problema, que no es privativo del sistema constitucional mexicano, algunos sistemas constitucionales han creado un rango intermedio de legislación, que se ubica entre la Constitución y las leyes ordinarias. Estas leyes se les suele denominar de distintas maneras -leyes orgánicas constitucionales, leyes estatutarias, leyes de desarrollo constitucional-, pero en todos los casos tienen como objetivo el descargar parte del contenido constitucional más reglamentario en leyes que gozan de mayor estabilidad que las secundarias por tener un proceso de reforma más rígido que el de la legislación ordinaria.

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

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

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

Por lo demás, recientemente otros juristas han propuesto específicamente su incorporación en nuestro sistema. El más destacado es el Maestro Héctor Fix Zamudio, quien en un artículo publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en 1999, propuso la existencia de leyes orgánicas constitucionales para ordenar nuestro sistema constitucional. En el mismo sentido, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,

en colaboración con esta Honorable Cámara, presentó este año un estudio denominado Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Texto, reordenado y consolidado, coordinado por los doctores Diego Valadés y Héctor Fix Fierro. En él se incluye igualmente la propuesta de adoptar este tipo de leyes, aunque utiliza el término de leyes de ordenamiento constitucional. Finalmente, está también el estudio del doctor Ricardo Sepúlveda Iguíniz, quien en su libro sobre las leyes orgánicas constitucionales, hace una propuesta para incorporar las leyes de desarrollo constitucional, reformando el artículo 72 constitucional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Finalmente, respecto al proceso a seguir para su implementación, y tomando en cuenta que uno de los objetivos sería precisamente el de lograr simultáneamente a la creación de estas leyes el descargo de parte de los articulados constitucionales, lo que supondría una reforma constitucional, se propone una serie de pasos para conseguirlo. Esto parte de la convicción de que la finalidad no sería simplemente generar un nuevo número de leyes con especial

rigidez, que se venga a añadir a lo que ya existe, sino el de trasladar el exceso de reglamentación, en una tarea de ordenación y aligeramiento del texto constitucional.

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

#### Fundamento legal

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

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

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

Artículo 72. ...

(A – I). (...)

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

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

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

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I – XXIX-W. (...)

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

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

XXX. (...)

Transitorios

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

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

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

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

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

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

En los siguientes tres meses:

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

En los siguientes tres meses:

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

En los últimos tres meses:

- j) Sobre el régimen de propiedad de las tierras y aguas;
- k) Sobre el régimen laboral y la seguridad social;

Nota

1 Cfr. El acta constitutiva y de reformas de 1847: Artículo 27. Las leyes de que hablan los artículos cuatro, cinco y diez y ocho de la presente acta, la de libertad de imprenta, la orgánica de la Guardia nacional, y todas las que reglamenten las disposiciones generales de la Constitución y de esta acta, son leyes constitucionales, y no pueden alterarse ni

derogarse, sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la Cámara de su origen.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de noviembre de 2015

Diputado Agustín Francisco de Asís Basave Benítez (rúbrica)

Que adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Maricela Contreras Julián e integrantes de diversos grupos parlamentarios

#### Planteamiento del problema

Nuestra Constitución Política establece los principios de igualdad y no discriminación como una máxima para el ejercicio, promoción y respeto de los derechos humanos sin ningún tipo de restricción basada en las condiciones o circunstancias de las personas.

En el caso específico, la prohibición de la discriminación se contempla en el artículo 1º constitucional en el cual se establece que quedan prohibidas todo tipo de conductas que propicien la discriminación motivadas 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.

Al respecto, nuestro Alto Tribunal, en sus criterios jurisprudenciales ha establecido lo siguiente respecto a dichos principios:

Época: Décima Época

Registro: 2012594

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 9/2016 (10a.)

Página: 112

Principio de igualdad y no discriminación. Algunos elementos que integran el parámetro general.

El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no

prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015. Mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votó en contra Eduardo Medina Mora I., José Ramón Cossío Díaz estimó innecesaria la votación. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número 9/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Ese reconocimiento constitucional e interpretación jurisprudencial es la base para avanzar en la prevención y erradicación de actitudes que afectan el ejercicio de los derechos y libertades en igualdad de condiciones debido a los prejuicios, estereotipos y estigmas que dañan en gran medida a nuestra sociedad que se concibe como altamente discriminatoria, a grado tal que se observan como normales expresiones que denigran, hacen menos, maltratan, ofenden y pretenden negar derechos por la condición o forma de vida de las personas.

La reproducción de esas actitudes en los esquemas cotidianos, implican obstáculos para acceder a los derechos, lo cual orilla a las personas a su aislamiento, a sufrir violencia y, en casos extremos, a la pérdida de la vida.

Las cifras en materia de discriminación son alarmantes, por citar algunos ejemplos, tenemos los siguientes de acuerdo a los datos publicados en la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010 (Enadis 2010):

– Adultos Mayores

En 2010 el Censo de Población y Vivienda del Inegi registró 10.1 millones de personas adultas de más de 60 años, quienes corren el riesgo constante de sufrir las consecuencias negativas de percepciones prejuzgadas por el deterioro natural de capacidades físicas e intelectuales. En nuestro país, 27.9% de las personas mayores de 60 años han sentido alguna vez que sus derechos no han sido respetados por su edad, 40.3% describe como sus



problemas principales los económicos, 37.3% la enfermedad, el acceso a servicios de salud y medicamentos, y 25.9% los laborales. Todos éstos son medios imprescindibles para llevar a cabo una vida digna.

– Las niñas y los niños

De especial importancia es el dato que señala a la pobreza y a la inequidad como los factores de discriminación más marcados en la infancia y la adolescencia. Entre la población de 12 a 17 años, casi 25% considera que sus derechos no han sido respetados debido a su situación económica, y esto influye en la discriminación más que cualquier otro factor como el género o la educación. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 53% de las niñas, niños y adolescentes en el país viven en condiciones de pobreza, mientras que 28.2% vive en condiciones de vulnerabilidad por carencia de acceso a la alimentación.

– Mujeres

Hay ocho millones más de mujeres trabajadoras que no cuentan con seguridad social que de hombres en esa circunstancia. Hay 2.5 millones más de mujeres en pobreza que de hombres. De las mujeres mayores de 15 años, 7.6% es analfabeta. De las mujeres en edad de trabajar, 51% obtiene ingresos, en relación con 81% de los hombres. 94% de la población cree que se golpea a las mujeres. Todos estos datos manifiestan la discriminación estructural y cultural hacia las mujeres.

– Personas con discapacidad

Siete personas de cada diez, creen que los derechos de las personas con discapacidad no se respetan o sólo se respetan en parte. De la población en México, 23.5% no estaría dispuesto, o sólo lo estaría en parte, a que en su casa vivieran personas con discapacidad. De la población con discapacidad encuestada, sólo para 19.1% sus ingresos son suficientes para cubrir sus necesidades. Para 78% de esta población resulta difícil o muy difícil recibir apoyos del gobierno y sólo para 33% los servicios de salud son suficientes porque le brindan la atención que necesita.

– Diversidad sexual

Seis de cada diez personas en nuestro país consideran que la riqueza es el factor que más divide a la sociedad, seguido por los partidos políticos y la educación. No obstante, cuatro de cada diez señalan que las preferencias sexuales también provocan divisiones entre la gente. Siete de cada diez personas de más de 40 años opinan estar en desacuerdo y muy en desacuerdo con permitir que parejas de mujeres lesbianas adopten niñas y niños. Seis de cada diez personas que se encuentran en los rangos de edad de entre los 12 y los 39 años tienen la misma opinión. La población en México muestra más tolerancia a la adopción por parte de las parejas de mujeres lesbianas frente a una pareja de hombres homosexuales.

- Cuatro de cada diez mexicanas y mexicanos no estarían dispuestos a permitir que en su casa vivieran personas homosexuales. Tres de cada diez afirman lo mismo en el caso de personas que viven con VIH/sida.
- A menor escolaridad se incrementa la intolerancia hacia las personas homosexuales. Seis de cada diez personas sin escolaridad no estarían dispuestos a permitir que en su casa vivieran personas homosexuales.
- Con nivel primaria, son cinco de cada diez personas; con secundaria, cuatro de cada diez; con bachillerato y licenciatura, tres de cada diez, y con posgrado únicamente dos de cada diez.

– Hablantes de lenguas indígenas

Ocho de cada diez mexicanas y mexicanos manifiestan que no han sido respetados sus derechos por motivo de sus costumbres o su cultura, por su acento al hablar, por su color de piel, por provenir de otro lugar, por su educación, por su religión o por su forma de vestir.

- 44 por ciento de mexicanos y mexicanas consideran que no se respetan los derechos de las personas indígenas.
- En general, el principal problema que perciben las minorías étnicas es la discriminación (19.5%), seguido de la pobreza (9.4%) y el apoyo del gobierno (8.8%). Además, consideran que la lengua (6.8%) es otro problema principal.
- Casi cuatro de cada diez miembros de un grupo étnico (39.1%) consideran que no tienen las mismas oportunidades que los demás para conseguir trabajo.
- Uno de cada cuatro dijo no tener las mismas oportunidades para tener acceso a servicios de salud (27.1%) o educación (26.2%).

Lo anterior, nos lleva a recordar lo referente al papel que juega la ley en materia de discriminación donde se acentúa la desigualdad y la diferencia con sus propios preceptos, a través de la concepción ideológica que es elaborado el marco normativo. Al respecto, Luigi Ferrajoli menciona que la diferencia y la desigualdad han sido equiparadas en la ley, desconociendo el umbral que existe sobre las mismas; sobre el particular, indica que “...la diferencia de sexo, a causa de su carácter originario e insuperable, como una diferencia paradigmática, en el sentido de que ella ofrece el paradigma idóneo para iluminar las restantes diferencias de identidad (de lengua, etnia, religión, opiniones políticas y similares) en oposición a las desigualdades, que, en cambio, no tienen nada que ver con las identidades de las personas sino únicamente con sus discriminaciones y/o con su disparidad de condiciones sociales.”<sup>1</sup>

Es decir, lo que Ferrajoli establece como un modelo de indiferencia jurídica de las diferencias donde las diferencias entre las personas no se valoran dentro de los ordenamientos jurídicos, pero tampoco se desvalorizan, no se tutelan, reprimen o

protegen, incluso, bajo esta postura, no se violan, es decir, simplemente se les ignora.<sup>2</sup> Esa visión, ha permitido una construcción social de que no debe existir un tratamiento diferenciado para diversas situaciones o para diversos sectores como parte del diseño o aplicación de políticas públicas, o en la elaboración y aprobación de leyes y, más aún, en la resolución de conflictos derivados de la ejecución de esas herramientas de poder público, es decir en la impartición de justicia.

Bajo ese modelo de indiferencia de las diferencias, se transita hacia otro estado que el mismo autor refiere como homologación jurídica de las diferencias, el cual se caracteriza por negar e ignorar las mismas argumentando una abstracta afirmación de igualdad, donde “... la diferencia femenina no sufre discriminación en el plano jurídico, puesto que en este plano resulta desconocida, ocultada y enmascarada: las mujeres tienen los mismos derechos que los varones en cuanto son consideradas o se finge que son (como los del) varón y se asimilan a ellos en los estilos de vida y en los modelos de comportamiento.”<sup>3</sup>

Estos planteamientos nos muestra la urgencia de fortalecer las acciones para prevenir, erradicar y sancionar la discriminación.

#### Argumentos

En 2001 se reformó el artículo 1º constitucional para establecer la prohibición de la discriminación y, a raíz de tan importante reforma, se expidió la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en 2003, la cual sufrió un proceso de reformas para su fortalecimiento en 2014, lo cual permitió al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación contar con mejores y más amplias atribuciones en la materia y proporcionar una efectiva protección del derecho a la no discriminación de las personas que viven y transitan por el territorio nacional.

Dicho ordenamiento legal, tiene por objeto prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

Establece medidas de nivelación, acciones compensatorias y afirmativas, además de disponer sobre la prohibición de conductas discriminatorias, que han sido la base para que la Federación realice sus acciones en la materia, además llevar a cabo una coordinación con las entidades federativas, las cuales han expedido leyes locales para prevenir y erradicar la discriminación.

De manera adicional, sus disposiciones dan sustento jurídico al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación regulando su funcionamiento y estableciendo sus atribuciones en la materia.

Sin embargo, al tratarse de un principio constitucional, sostenemos que una Ley Federal no es la manera idónea legislativa para garantizar los derechos que se derivan del mismo, sino que es necesario un ordenamiento de carácter general a efecto que sea la base mediante la cual la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las

demarcaciones territoriales de la Ciudad de México realicen acciones de prevención y erradicación de la discriminación en el ámbito de sus respectivas competencias.

A la fecha, 29 entidades federativas de 32 cuentan con una legislación local en la materia y el tratamiento que le dan es disímulo, lo cual deja en estado de indefensión a las personas y ahonda en los esquemas de discriminación que han sido referidos.

Datos del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, indican lo siguiente respecto a las conductas tipificadas relacionadas con la discriminación:4

“Existen 28 entidades que tipifican 41 conductas relacionadas con la discriminación, y una entidad considera los aspectos relacionados con la discriminación como un elemento para la individualización de penas, como sigue:

- 21 entidades tipifican el delito de “discriminación” (Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Colima, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas)
- 1 entidad tipifica el delito de “discriminación en perjuicio del libre ejercicio de la educación pública” (Baja California)
- 1 entidad tipifica el delito de “discriminación cultural” (Oaxaca, en la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas)
- En 3 entidades se tipifica el delito “contra la dignidad de las personas” (Coahuila, Chiapas y Jalisco)
- En 1 entidad se tipifica el etnocidio, en la Ley de Derechos de los pueblos y comunidades indígenas (Oaxaca)
- En 1 entidad se tipifica las lesiones por razones de odio o discriminación (Baja California Sur)
- En 1 entidad la discriminación es una forma comisiva de los delitos en materia de Esterilización (Puebla)
- En 1 entidad la discriminación es causal de intimidación o coacción, como elemento del delito de tortura (Tlaxcala)
- En 21 entidades se considera la discriminación como agravante para servidoras(es) públicos en el ejercicio de sus funciones (Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Ciudad de México, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas)

- En 3 entidades se considera a la discriminación como “elemento del derecho a la reparación del daño de las comunidades indígenas” (Chihuahua, Durango y Tlaxcala)
- En 1 entidad se restringen las bases prohibidas de discriminación como elementos a considerar en la individualización de penas” (Chihuahua)
- En 3 entidades se considera la discriminación como calificativa de los delitos de homicidio y el de lesiones (Aguascalientes, Baja California Sur, y Tamaulipas)
- En 1 entidad se contempla el delito de odio (Campeche)
- En 5 entidades se contempla el odio como calificativa del delito de homicidio y lesiones (Coahuila, Distrito Federal, Nayarit, Puebla y San Luis Potosí).
- En 2 entidades se contempla el delito de “homicidio por discriminación en razón de la preferencia sexual o identidad de género” (Colima y Michoacán)
- En 1 entidad se encuentra cualquier delito doloso cometido por diferentes aspectos relacionados con la discriminación como un elemento para la individualización de penas.”

Por lo que hace a las leyes locales, encontramos algunas diferencias de regulación entre las que comentamos las siguientes:

En un glosario de términos, los estados de Baja California, Aguascalientes y Chiapas no contienen en sus leyes definiciones, mientras que Guerrero sí cuenta con 17 términos y Chihuahua con 8. Por lo que respecta la definición de discriminación varía en cuanto no se señala expresamente a quién es imputable el agravio, como es el caso del estado de Guerrero, mientras que la ley de la Ciudad de México sí los señala.

En cuanto al establecimiento de medidas generales y particulares, el ordenamiento de Chihuahua (artículo 10, inciso III) y de la Ciudad de México, en el tema de salud reproductiva de las mujeres el primero es limitativo, pues solo se refiere a los métodos anticonceptivos, faltando la parte preventiva y enunciar la garantía de libertad sobre su propio cuerpo; por su parte, el artículo 23, inciso IV de la Ley de la Ciudad de México amplía la gama de posibilidades para dar atención, asistencia, información, educación y asesoría en la salud, así como salud sexual y reproductiva, de forma completa, actualizada, personalizada y libre de estereotipos, prejuicios o estigmas; garantizando el derecho de las mujeres a decidir sobre su propio cuerpo, sobre el número y espaciamiento de sus hijas e hijos así como la disponibilidad de medicamentos y anticonceptivos en todas las instituciones de salud.

Por lo que hace a la diversidad étnica y racial encontramos que la mayoría de las leyes contemplan esta particularidad, incluso en las acciones afirmativas, sin embargo pocas legislaciones hacen mención a las poblaciones afrodescendientes, como es el caso de Guerrero y en la de la Ciudad de México, Chiapas, Baja California, Aguascalientes y Chihuahua no existe referencia salvo a poblaciones indígenas, con diferencias; algunos

dedican un artículo contemplándolo como un grupo al cual es más factible se le discrimine y por lo tanto se necesitan acciones específicas otros solo los mencionan como parte de medidas generales y solo hacen referencia al derecho de utilizar el idioma materno.

Al referirse a las niñas, niños y adolescentes las diferencias son importantes; por ejemplo Chihuahua no contempla a los adolescentes como sujetos de discriminación o Guerrero que establece el derechos de escuchar la opinión de las niñas, niños y adolescentes.

En el caso de las instancias para la prevención y erradicación de la discriminación a nivel estatal, algunas entidades federativas tienen una Comisión (Aguascalientes, Baja California) otras un Consejo, (Guerrero, Chiapas, Ciudad de México) mientras que Chihuahua tiene una subcomisión; además en unos contemplan a la sociedad civil como parte del órgano y otros como un elemento externo de supervisión. Un elemento importante es la creación de Consejos Municipales contra la discriminación, siendo la ley local de Chiapas de las pocas que contemplan esta disposición.

Respecto a la población LGBTTTI en las legislaciones de las entidades federativas de Estado de México, Guanajuato, Querétaro, Tamaulipas y Veracruz no se encuentran referencias sobre ella, por lo que no hay acciones específicas que abonan a la discriminación de ese sector como el impedimento en la atención y prevención de enfermedades de transmisión sexual, promoción y garantía de acceso a los servicios de salud así como la reasignación por concordancia sexogenérica.

En materia de personas con discapacidad, el Estado de México y Tamaulipas señalan la obligación de las autoridades para adoptar medidas que fomenten la igualdad entre niñas, niños y adolescentes, así como en el ámbito laboral, tanto público como privado, donde se promueve la incorporación y promoción de estas personas al sector y a presentar las condiciones físicas del inmueble para el acceso a estas personas. Del mismo modo se insta a instrumentar acciones para su incorporación laboral; mientras que en Querétaro, se limita a crear las condiciones necesarias de acceso y desplazamiento libres en inmuebles y espacios públicos.

Para los Pueblos Indígenas y Originarios en el Estado de México y Tamaulipas, se contemplan en los ámbitos para garantizar la igualdad de oportunidades educativas y laborales en la administración pública. Por su parte, Veracruz y Querétaro, además de estos rubros, se toma en cuenta en la impartición de justicia, en el que se establece la presencia de un defensor o defensora de oficio así como de un traductor en su propia lengua, durante el transcurso de todas las etapas de un proceso legal. Guanajuato, sólo lo menciona en cuanto a las Acciones Afirmativas que se deben implementar para ese grupo poblacional.

Con los datos y argumentos expresados, consideramos necesario dotar de facultades al Congreso de la Unión para expedir una Ley General que establezca las bases de la prevención y erradicación de la discriminación, así como las acciones que deben desarrollar en la materia la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias; de esa manera se tendría una referencia general que permitirá armonizar las acciones de todos los niveles de gobierno en la materia.

La propuesta de modificación sería la siguiente:

Texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 73. ...

I a XXIX-X. ...

XXX. ...

Propuesta de modificación

Artículo 73. ...

I. a XXIX-X. ...

XXIX-Y. Para expedir la ley general que establezca las bases de la prevención y erradicación de la discriminación, así como las acciones que deben desarrollar en la materia la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias.

XXX. ...

Fundamento legal

Las suscritas, diputadas y diputados federales 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, someten a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona al artículo 73 la fracción XXIX-Y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona al artículo 73 la fracción XXIX-Y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I a XXIX-X. ...

XXIX-Y. Para expedir la ley general que establezca las bases de la prevención y erradicación de la discriminación, así como las acciones que deben desarrollar en la materia la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias.



XXX. ...

#### Artículos Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor al 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 XXIX-Y, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

#### Notas

1 Ferrajoli, Luigi, Derechos y Garantías. La ley del más débil, Ed. Trotta, Madrid, 1999, pp. 73 y 74.

2 Ibídem, p. 74

3 Ibídem, p. 75

4 Datos tomados de [www.conapred.gob.mx](http://www.conapred.gob.mx)

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a los 15 días de noviembre de 2016.

Diputados: Maricela Contreras Julián, Armando Luna Canales, Vidal Llerenas Morales, Lía Limón García.

Del Congreso de Morelos, con proyecto de decreto por el que se adiciona un tercer párrafo, y se recorre el orden de los subsecuentes, al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Cuernavaca, Morelos, a 8 de noviembre de 2016.

Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar

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

Presente

Sirva la presente para hacerle llegar un cordial saludo; asimismo aprovecho la oportunidad, para, y por acuerdo del pleno, remitirle en copia simple la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose en su orden los subsecuentes, del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el acuerdo aprobado en sesión ordinaria del día 8 de noviembre del año 2016, con el propósito de que sea turnada a la comisión legislativa correspondiente, para su análisis y dictamen, lo anterior con fundamento en el artículo 40, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Sin más por el momento y agradeciendo de antemano las finas atenciones que se sirva dar a la presente, quedo como su atento y seguro servidor.

Atentamente

Diputada Hortencia Figueroa Peralta (rúbrica)

Vicepresidenta en Funciones de Presidenta del Congreso del Estado de Morelos

Iniciativa con proyecto de decreto que por el que se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose en su orden los subsecuentes, del artículo 71 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose en su orden los subsecuentes, del 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. ...

...

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 alguna ley que implique la armonización de la legislación local, con el objeto de conocer sus posicionamientos al respecto.

...

...

#### Disposiciones Transitorias

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

Segunda. El Congreso de la Unión contará con 180 días para emitir la legislación secundaria en la materia.

Tercera. Comuníquese a las legislaturas de las entidades federativas de Tamaulipas, Nayarit y Colima que el honorable Congreso del estado de Morelos se adhiere a las iniciativas materia de los exhortos remitidos.

#### Integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación

Diputados: Enrique Javier Laffitte Bretón (rúbrica), presidente; José Manuel Tablas Pimentel (rúbrica), Ricardo Calvo Huerta (rúbrica), Edwin Brito, secretarios; Mario Alfonso Chávez Ortega, Silvia Irra Marín, Francisco Arturo Santillán Arredondo, Jesús Escamilla Casarrubias (rúbrica), Efraín Esaú Mondragón Corrales (rúbrica), Jaime Álvarez Cisneros (rúbrica), Julio César Yáñez Moreno (rúbrica), Víctor Manuel Caballero Solano (rúbrica), Manuel Nava Amores, Beatriz Vicera Alatraste, Edith Beltrán Carrillo (rúbrica), vocales.

**Que reforma y adiciona los artículos 6o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Francisco Javier Pinto Torres, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza**

El que suscribe, Francisco Javier Pinto Torres, diputado de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de archivística nacional, al tenor del siguiente

**Planteamiento del problema**

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para el desempeño de sus atribuciones y el despacho de sus negocios, el Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con las secretarías de estado<sup>1</sup>, entre las que se encuentra la Secretaría de Gobernación (Segob), cuyas facultades se establecen en el artículo 27 del citado ordenamiento. Asimismo, el artículo 3o. dispone que el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de los organismos descentralizados. A partir de dicho contenido es posible advertir que el Poder Ejecutivo cuenta con diversos institutos, coordinaciones, secretarías y dependencias para dar cumplimiento cabal al mandato que le ha sido encomendado.

Siguiendo tal argumentación, resulta indispensable señalar que en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales se establece que los organismos descentralizados son:

“las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”<sup>2</sup>

Dada su naturaleza, los organismos descentralizados pueden ser creados por leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal, y su extinción, liquidación o fusión serán propuestas al propio Ejecutivo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tomando en consideración la opinión de la dependencia coordinadora del sector al que pertenezca el organismo, cuando éste deje de cumplir sus fines u objeto o cuando su funcionamiento no resulte conveniente por razones de economía nacional o interés público.

Considerando dicho marco jurídico y administrativo, vale la pena recordar que el Archivo General de la Nación (AGN) fue creado por decreto presidencial de 1918, como “el organismo descentralizado, agrupado al sector coordinado por la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, rector de la archivística nacional y entidad central de consulta del Poder Ejecutivo Federal en la administración de los archivos administrativos e históricos de la administración pública federal”.<sup>3</sup>

En tal orden de ideas, se advierte que el AGN es un organismo descentralizado porque la función que tiene a su cargo corresponde a un área prioritaria para nuestro país, al tratarse del resguardo de la documentación y material bibliográfico en el que se conserva nuestro pasado histórico, jurídico y administrativo. Del mismo decreto se desprende que la dependencia coordinadora del sector al que pertenece el AGN es la Secretaría de Gobernación (Segob).

Cabe señalar que el marco normativo que rige la estructura y funciones del AGN se encuentra constituido principalmente por el Estatuto Orgánico del Archivo General de la Nación<sup>4</sup>, la Ley Federal de Archivos<sup>5</sup>, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>6</sup>. A pesar de tal marco jurídico, ninguna de dichas disposiciones garantiza el derecho a la información que tiene la ciudadanía respecto a la información a su cargo, que constituye la memoria histórica de nuestro país.

En términos de la estructura administrativa, tampoco es posible localizar información precisa sobre la sectorización del AGN a la Segob, ni disposiciones que otorguen certeza jurídica respecto a la existencia y permanencia del AGN.

De los argumentos anteriormente establecidos debemos concluir que a pesar de la importancia de las actividades que realiza el Archivo General de la Nación, la naturaleza jurídica de su creación lo deja en riesgo de ser extinto en cualquier momento mediante un decreto presidencial. Asimismo, a pesar de la construcción del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, hasta el momento no ha sido reconocido el papel fundamental que el AGN jugará en su conformación y la importancia –por la sensibilidad y calidad de la información a su cargo– de que este organismo descentralizado deje de formar parte de la administración pública federal.

Más aún, es necesario que el AGN deje de ser coordinado por la Secretaría de Gobernación, porque su sectorización implica una subordinación administrativa a una dependencia federal que pone en riesgo el derecho de acceso a la información, al no garantizar la imparcialidad del Ejecutivo federal. Dicha imparcialidad en materia de acceso a la información es fundamental para que no exista sesgo sobre la información pública que resguarda el AGN.

Ante la evolución que ha vivido el país en materia de transparencia y acceso a la información, la función que desempeña el AGN resulta fundamental para la consolidación del derecho a la información. Resulta igualmente importante que se cuente con el diseño institucional para que en la actualidad la ciudadanía pueda acceder a la información pública

de los sujetos obligados, como también que se cuente con los mecanismos para la preservación documental de la memoria histórica de nuestro país.

Baste recordar que “ningún hecho violento ocurre sin dejar huella. Por esa razón, memoria y verdad son dos palabras necesarias para pensar la historia contemporánea de nuestro país. Memoria, porque no podemos olvidar, y menos negar, que está salpicada por hechos atroces en los que el Estado mexicano ha violado los derechos humanos de algunos sectores de la población. Verdad, porque las víctimas exigimos saber qué sucedió para alcanzar tan anhelada justicia y garantizar que no se repetirán”.<sup>7</sup>

### Exposición de Motivos

La importancia del AGN ha quedado de manifiesto desde 1790, cuando el conde de Revillagigedo solicitó a la Corona española, específicamente al Ministerio de Gracia y Justicia, autorización para constituir un Archivo del Virreinato en el que pudieran conservarse y consultarse los documentos oficiales del reino. La idea de contar con un espacio específico para el depósito de dichos documentos continuó sin materializarse efectivamente hasta que, en 1823, Lucas Alamán impulsó la fundación del Archivo General y Público de la Nación que se ubicó en el Real Palacio Virreinal.<sup>8</sup>

Durante el siglo XIX la ubicación del Archivo continuó siendo el Palacio y el único cambio de recinto que se registró fue debido a la separación del Ministerio de Asuntos Interiores del Ministerio de Relaciones Exteriores; quedando el Archivo bajo jurisdicción del segundo, por la importancia que revisten los antecedentes históricos para una adecuada negociación diplomática respecto a los procesos concernientes al reconocimiento de la Independencia de México y a la defensa de los derechos de nuestro país y sus habitantes.

El paso del tiempo, la acumulación de documentos tornaron insuficiente el espacio del Palacio Nacional, motivo por el cual algunos de ellos fueron trasladados al Convento de Santo Domingo y, posteriormente, al Templo de Guadalupe, ubicado en Tacubaya. Siendo constante el requerimiento de más espacio, en 1973 el Archivo fue reubicado en el Museo Nacional de Arte, para tres años después llegar a la Penitenciaría de Lecumberri,<sup>9</sup> que es hasta el día de hoy la sede del Archivo General de la Nación.

Desde su creación, “El Archivo General de la Nación custodia el acervo más valioso del abundante patrimonio documental de México. Por su riqueza informativa, en efecto, la documentación que integra el acervo de la institución ocupa, en el universo de la memoria histórica de los mexicanos, un lugar privilegiado, fundamental y constituye, en consecuencia, un recurso altamente significativo para la investigación social, para comprensión de nuestras realidades pasadas y presentes”.<sup>10</sup>

Entre su acervo alberga documentos de instituciones de gobierno y privadas desde la tercera década del siglo XVI hasta nuestros días, cuenta con 52 mil metros lineales de documentos, 4 millones de imágenes digitales, más de 8 mil mapas, planos e ilustraciones, 50 mil 250 imágenes fotográficas, 3 mil títulos en la hemeroteca, 50 mil ejemplares en la biblioteca y 121 mil 740 rollos de microfilms para genealogía; entre otros materiales, en suma, más de 450 años de información histórica.

La conservación de dichos documentos no obedece a un capricho o coincidencia, su realización surge de la necesidad de mantener de forma íntegra y respetuosa los derechos e historia de un individuo o de una sociedad. “La permanencia de documentos no es nunca, una casualidad: obedece a una funcionalidad social que debe ser dilucidada. El archivo histórico debe servir a esa funcionalidad en cuanto a mediador de comunicación documental cuyo objetivo es optimizar el acceso al documento y su difusión en virtud de las necesidades que fundamentaron su creación y conservación”.<sup>11</sup>

Desde su creación, las principales funciones a cargo del AGN son identificar, preservar y dar acceso –mediante la difusión directa del contenido o la prestación de servicios de referencia y consulta– al material a su cargo, revistiendo de importancia el uso de la información pública como medio para la construcción de memorias colectivas.

Así, el Archivo General de la Nación es el órgano rector de la archivística nacional y tiene la obligación de custodiar, ordenar, describir y conservar los documentos que conforman su acervo, con el fin de facilitar y promover la consulta y aprovechamiento público.<sup>12</sup> Siendo tales sus funciones, el AGN tiene a su cargo las actividades relacionadas con recobrar y conservar los documentos que integran el acervo histórico de nuestro país y facilitar su consulta, posibilitando la construcción y comprensión de nuestro pasado como medio para la interpretación de nuestro presente y la construcción del futuro.

La configuración de una nueva relación entre ciudadanía y administración tiene como fundamento el reconocimiento y garantía efectiva de nuevos derechos y el aumento de sus esferas de aplicación. En este tenor, el derecho a la información y la protección de datos personales cobran especial interés al constituirse en ejes que posibilitan el ejercicio efectivo de otras prerrogativas.

Particularmente, el derecho de acceso a la información pública es la llave del derecho a la verdad, pues brindan a la sociedad y a las autoridades la posibilidad de iniciar procesos de reconciliación basados en la transparencia del actuar gubernamental.

Una democracia efectiva requiere que aunado a los mecanismos de equilibrio entre poderes, exista una participación ciudadana efectiva que cuestione el actuar de sus representantes de manera informada y permanente. En este sentido, la información pública se convierte en el insumo que permite formar realidades colectivas, realidades indispensables en un país democrático que busca garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos.

Para ello, resulta indispensable que nuestra legislación asegure el acceso de los ciudadanos no sólo a la información pública de “cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal”,<sup>13</sup> sino también, a la información histórica que es prueba de los acontecimientos pasados y representa la memoria e identidad documental de nuestra nación.



Partiendo de tales premisas, y considerando la importancia de la conservación de los archivos históricos, como memoria histórica de la nación y como elemento necesario para la materialización de la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto a los derechos humanos, es que resulta indispensable que el órgano rector de la archivística nacional sea dotado de autonomía respecto a la propia administración pública federal centralizada.

Es de destacar que con la publicación de la reforma constitucional en materia de transparencia<sup>14</sup> se creó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), como un “organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública [...]”.<sup>15</sup> Asimismo, con dicha reforma se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual establece la bases y principios fundamentales para hacer garantizar el derecho de acceso a la información, y que además contempla la integración, organización y función del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, que busca coordinar las acciones del Inai; los organismos garantes de las entidades federativas; la Auditoría Superior de la Federación; el Archivo General de la Nación, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Dada la naturaleza garantista, autónoma y especializada del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y del propio Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, es que resulta advertible la necesidad de que el AGN sea coordinado por el INAI, manteniendo a la Segob ajena a la custodia de la memoria colectiva mexicana.

Para Nueva Alianza, el derecho humano de acceso a la información permite no sólo materializar otros derechos sino consolidar un estado democrático de derecho. Por lo que legislar para que el Archivo General de la Nación sea coordinado por el Inai representa un importante avance en el ánimo de materializar la obligación del estado de garantizar a los ciudadanos acceder a la memoria histórica del país, bajo los principios de veracidad e imparcialidad. Razón suficiente para realizar las modificaciones legales propuestas, que permitirán:

- La protección, garantía y promoción efectiva del derecho ciudadano de acceso a la información pública;
- Mantener y resguardar la información y protegerla de injerencias y momentos políticos; y
- Crear un halo de certeza sobre la naturaleza jurídica del AGN, que lo blinda de la posible extinción que pudiera sufrir actualmente en cualquier momento.

#### Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de diputado federal integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXIII Legislatura de la Cámara de

Diputados del honorable Congreso de la Unión; con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de archivística nacional

Artículo Único. Se reforma del artículo 6o., apartado A, fracción VIII, su párrafo primero, se adiciona un segundo párrafo recorriéndose los subsecuentes y se reforman los que pasan a ser el párrafo tercero y décimo séptimo; y se reforma la fracción XXIX-T del artículo 73, ambos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

...

...

...

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. a VII. ...

VIII. La federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley y de la preservación, difusión y salvaguarda del patrimonio documental de la nación.

Para cumplir sus funciones en materia de archivística y salvaguarda de la memoria documental de la nación, el organismo garante coordinará las acciones del Archivo General de la Nación, que tiene por objeto preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la nación y promover la organización, administración y actualización

homogénea de archivos en los órdenes federal, estatal y municipal, con el fin de salvaguardar la memoria nacional de corto, mediano y largo plazo.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. Asimismo, respecto a la coordinación de las actividades en materia de archivística y salvaguarda de la memoria documental de la nación, se regirá en los términos de la Ley Orgánica que establezca la organización y el funcionamiento del Archivo General de la Nación y de la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la federación, las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México que emita el Congreso de la Unión.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con el Archivo General de la Nación y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano.

B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:

I. a VI. ...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-S. ...

XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos y la ley orgánica que establezca la organización y el funcionamiento del Archivo General de la Nación .

Artículos Transitorios

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

Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Archivo General de la Nación será un organismo descentralizado, no sectorizado, coordinado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión. Será parte integrante del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y rector de la archivística nacional para la preservación, incremento, difusión, administración, organización y actualización de los archivos en los órdenes federal, estatal y municipal.

Se faculta al director general del Archivo General de la Nación para realizar las modificaciones e inscripciones a las que se refiere la sección B del capítulo II de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley Orgánica del Archivo General de la Nación en un plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto y la ley general que establezca las bases para la organización y administración homogénea de los archivos y el funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos, de conformidad con lo dispuesto en el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014.

Cuarto. En tanto el Congreso de la Unión expide las leyes referidas en el artículo anterior, el Archivo General de la Nación ejercerá sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Archivos.

Quinto. La modificación del sector coordinante del Archivo General de la Nación no representará modificación alguna en los derechos laborales de sus trabajadores, ni en los recursos financieros y materiales con los que actualmente cuenta.

#### Notas

1 Ley orgánica de la Administración Pública Federal Artículo 2º, fracción I. Última reforma DOF 30/12/2015

2 Ley Federal de Entidades Paraestatales. Artículo 14. Última reforma DOF 018/12/2015.

3 Archivo General de la Nación. Acuerdo del órgano de Gobierno del Archivo General de la Nación que expide el Estatuto Orgánico del Archivo General de la Nación. Artículo 1º. DOF 6/10/2014.

4 Acuerdo del Órgano de Gobierno del Archivo General de la Nación que expide el Estatuto Orgánico del Archivo General de la Nación. DOF 06/10/2014.

5 No ha sufrido reformas hasta el momento. DOF 23/01/2012.

6 No han sufrido reformas hasta el momento. DOF 04/05/2015 y DOF 09/05/2016, respectivamente.

7 Salas, Suárez Joel. Iniciar la reconciliación. Periódico Reforma, sección Opinión. (08/10/2016).

8 Ahora conocido como Palacio Nacional.

9 El Palacio Negro se convirtió así -como diría uno de sus primeros directores, Ignacio Cubas- “en el depósito de luces, hechos y derechos de las generaciones mexicanas”, en una antorcha para penetrar en nuestro pasado y arrojar luz a nuestro presente.

10. s/d. Archivo General de la Nación y su Centro de Información Gráfica. Pag1. Obtenido de:

<http://www.bibliotecaenba.sep.gob.mx/tesis/165/165.2.pdf>

11. RUÍZ, Rodríguez Antonio. Manual de Archivística. Editorial Síntesis, España, 1995.

12 Secretaría de Gobernación. ¿Qué es el AGN? (07/11/2014) Obtenido de: <http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/quienesomos/que.html>

13 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 6º, apartado A fracción I. Última reforma DOF 07/02/2014.

14 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. DOF. 07/02/2014

15 Op. Cit Artículo 6º, apartado A fracción VIII.

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

Diputado Francisco Javier Pinto Torres (rúbrica)

**Que reforma el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Gloria Hernández Madrid, del Grupo Parlamentario del PRI**

La que suscribe, diputada por Hidalgo María Gloria Hernández Madrid, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman las fracciones II y V del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en lo siguiente

Exposición de Motivos

1. Antecedentes

La suspensión-pérdida de derechos o “muerte civil” ha existido desde las antiguas Grecia y Roma como una forma de castigar a aquellos acusados de crímenes infames. Más tarde, fue utilizada en Europa continental, el Reino Unido y en las colonias americanas como una alternativa a las penas de mutilación, corporales y capitales a fin de disuadir a las personas de cometer actos ilícitos e inmorales. La idea era que la pérdida de derechos era un tipo de humillación social que buscaba aislar al individuo de la sociedad. En el siglo XIX, la suspensión de derechos se convirtió en un mecanismo racial y elitista para determinar el electorado.

En el ámbito penal, el causalismo determinó que quienes no cumplen los deberes del contrato de convivencia social, no deben gozar de sus derechos. En tal sentido, la corriente hegemónica de la privación de la ciudadanía a los criminales, que va desde el mundo antiguo a la fecha, sostiene que los delincuentes no merecen ser ciudadanos...1

En el país, de la relación sistemática de lo dispuesto en los artículos 34, 35, 36 y 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que los derechos o prerrogativas que se suspenden por las causas que establece el último de dichos preceptos son aquellos que se relacionan con la ciudadanía, entendida ésta como la capacidad otorgada por la ley para participar en los asuntos políticos del país, sus causas son, entre otras, por estar sujeto a proceso por delito que merezca pena corporal, por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes, por estar prófugo de la justicia y porque exista sentencia que imponga como pena esa suspensión.2

La causa de suspensión consistente en estar extinguiendo una pena corporal, expresamente impuesta por una sentencia ejecutoriada, y estar prófugo de la justicia desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, son prescripciones que datan de 1917, puesto que antes de esa fecha no se encontraban entre las razones que, según los precedentes constitucionales, justificaban la suspensión. El entonces jefe del ejército



constitucionalista, Venustiano Carranza, en el mensaje que dirigió al Congreso Constituyente para justificar sus propuestas Constitucionales, afirmó lo siguiente:

En la reforma que tengo la honra de proponeros, con motivo del derecho electoral, se consulta la suspensión de la calidad de ciudadano mexicano a todo el que no sepa hacer uso de la ciudadanía debidamente... Esta frase encierra toda la justificación de filosofía política de la suspensión de derechos políticos. Conforme con esto, a quien se le haya dictado una orden de aprehensión que no haya sido ejecutada por evasión, quien se encuentre sujeto a un proceso penal o quien se encuentre expiando una pena de prisión por sentencia, sobre dichas personas recae (no la presunción, sino) la condena de “no haber hecho uso debido de la ciudadanía”.<sup>3</sup>

## 2. Planteamiento del problema

Para dar mayor claridad al planteamiento concreto de esta Iniciativa, es necesario señalar que se abordará la problemática contenida en el artículo 38 de la Constitución General de la República respecto de la suspensión de derechos políticos en dos vertientes, una relacionada con la visión sancionadora de la suspensión de derechos y, otra orientada hacia el cambio de modelo procesal penal en nuestro país derivado del cual, el concepto auto de formal prisión ha quedado superado.

a. Es bien sabido que la reforma constitucional del 18 de junio de 2008 trajo consigo modificaciones conceptuales y mecanismos novedosos para el desarrollo del proceso penal en nuestro país, una de las más notables fue el cambio en el término “auto plazo constitucional”, que hasta ese momento sirvió para que el juez de la causa resolviera en el lapso de 72 o hasta 144 horas la situación jurídica del inculpado puesto a su disposición, para ello podía hacerlo en cualquiera de los siguientes sentidos: 1. La libertad; 2. La sujeción a proceso; o 3. La formal prisión.

La actual redacción del artículo 19 constitucional dejó atrás del referido concepto e incorporó el de “vinculación a proceso”, que debe entenderse como la resolución judicial por medio de la cual se decide la situación jurídica de una persona puesta a disposición del juez de control. Hasta este punto pareciera que no hay distinción entre auto de plazo constitucional y auto de vinculación a proceso, sin embargo, el primero de los señalados fue un concepto genérico que podía derivar en tres tipos de plazo Constitucional en tanto que el segundo, siempre se va a referir a la condición de sujetar al imputado a la secuela procedimental, es decir, el auto de vinculación a proceso no tiene más hipótesis que la de someter al imputado a las diversas etapas del procedimiento penal. Una segunda diferencia, quizá la de mayor importancia en esta Iniciativa, consiste en que en el auto de plazo constitucional en la modalidad formal prisión, se resolvía la imposición de la prisión preventiva al procesado, en tanto que, la vinculación a proceso no priva natural y directamente al imputado de la libertad dado que en el proceso penal acusatorio existen diversas medidas cautelares que pueden o no resolverse a la par de la vinculación a proceso y donde la prisión preventiva es una excepción, no la regla.<sup>4</sup>

Con la intención de superar la controversia normativa planteada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció en 2011: “El artículo 38, fracción II, de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los derechos o prerrogativas del ciudadano se suspenden, entre otros casos, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la emisión del auto de formal prisión... la interpretación armónica de tal restricción con el indicado principio conduce a concluir que el derecho al voto del ciudadano se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso, sólo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, supuesto que implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, lo que no se presenta cuando está materialmente en libertad, supuesto en el cual, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo...”;<sup>5</sup> ahora bien, no obstante la característica jurisprudencial del criterio transcrito, este no puede suplantar el trámite de modificación legislativa necesario para dirimir una incongruencia Constitucional como la existente entre la figura jurídica de vinculación a proceso contemplada en el artículo 19 y el de auto de formal prisión incluido en la fracción II del artículo 38, ambos de la ley suprema, máxime que, como ha quedado clarificado, las distinciones entre una y otra, no son de sintaxis sino completamente de fondo ya que si la norma constitucional pretende suspender un derecho que depende de la aplicación irrestricta de las reglas inherentes al proceso penal, entonces la enunciación restrictiva debe ser congruente con el sistema procesal penal porque además tener el mismo rango constitucional, la autoridad u órgano que la imponga, debe cumplimentar a su vez lo previsto por los artículos 14 y 16 también constitucionales y que lo obligan a fundar y motivar su resolución con la norma exactamente aplicable al caso concreto (principio de legalidad) porque la finalidad es afectar válidamente un derecho de las personas y estas condiciones no se cumplen si con una jurisprudencia se equiparan normas Constitucionales que en forma y fondo no son idénticas y por lo tanto no son exactamente aplicables al caso específico por no corresponder una y otra al procedimiento jurídico por el que se busca aplicarlas, dicho de otro modo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede declarar la inconstitucionalidad de la Constitución o de una parte de ella y por esta razón, con noble intención buscó la aplicación de una jurisprudencia, pero dirimir la situación planteada es una atribución exclusiva del Constituyente permanente y es de la mayor importancia dado que se trata de la suspensión por mandato Constitucional de un derecho ciudadano cuyo ejercicio impacta directamente en el vida democrática del país e incluso favorece las condiciones de reinserción social de las personas que hayan estado privadas de la libertad, por lo que no contar con la norma exactamente aplicable es incluso una omisión legislativa violatoria de derechos humanos.

Además del criterio apuntado, las autoridades federales en materia jurisprudencial han emitido una serie de criterios que revelan una marcada tendencia a suspender los derechos políticos excepcionalmente y bajo la causal de privación de la libertad pero no respecto de cualquier delito, por lo que, la redacción de la fracción II del artículo 38 de la Constitución General de la República debe prever que la suspensión de derechos en la materia penal, correrá a partir de haberse dictado auto de vinculación a proceso e impuesta la prisión preventiva como medida cautelar o bien, por revocación de la libertad.

A guisa de ilustración, se enlistan algunas de las jurisprudencias aplicables a los argumentos vertidos en esta iniciativa.

- Suspensión de derechos políticos. Es improcedente decretarla en un auto de sujeción a proceso, en términos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 38 de la Constitución federal. Época: Novena. Registro: 169030. Instancia: Tribunales colegiados de circuito. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVIII, agosto de 2008. Materia: Penal. Tesis: I.6o.P. J/17, página 996.
- Suspensión de derechos políticos. Si el sentenciado se acoge a algún sustitutivo penal o a la suspensión condicional de la ejecución de la pena de prisión, también debe suspenderse aquella sanción. Época: Novena. Registro: 164425. Instancia: Tribunales colegiados de circuito. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, junio de 2010. Materia: Penal. Tesis: I.4o.P. J/13, página 861.
- Suspensión de derechos políticos. Queda sin efectos cuando el sentenciado se acoge a algún sustitutivo de la pena de prisión de los previstos en el artículo 84 del Código Penal para el Distrito Federal y no cuando opta por la suspensión condicional de su ejecución. Época: Novena. Registro: 168253. Instancia: Tribunales colegiados de circuito. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVIII, diciembre de 2008. Materia: Penal. Tesis: I.9o.P. J/9, página 948.
- Suspensión de derechos políticos. Al ser una sanción accesoria de la pena de prisión cuando ésta es sustituida incluye también a la primera. Época: Novena. Registro: 173659. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, diciembre de 2006. Materia: Penal. Tesis: 1a./J. 74/2006, página 154.

b. A escala constitucional, la fracción V del artículo 38, permite actualmente que la suspensión de derechos políticos sea posible bastando para ello la emisión de un mandamiento de captura por el que se considera a un individuo prófugo de la justicia. No se distingue si se trata de delitos que ameriten prisión preventiva como medida cautelar o no, o si se trata de un delito doloso o culposo o si se trata de un delito electoral o no, quizá el único requisito es que se trate de una pena corporal, y si la ley no distingue desde luego no lo hacen los juzgadores.

En este supuesto, resulta evidente que la suspensión de derechos políticos no posee la denominación de sanción penal formal, no podría denominársele así supuesto que aún no existe una sentencia del caso pero por supuesto que sus dramáticos efectos son los mismos.

La orden de aprehensión en el sistema procesal penal acusatorio es una forma de conducción del imputado al proceso y su ejecución no implica que se le vincule a este y mucho menos que se le imponga como medida cautelar la prisión preventiva, luego entonces, la orden de aprehensión y su ejecución, tienen una finalidad procesal que no está directamente vinculada a la privación de la libertad como medida cautelar, consecuentemente, su libramiento no tiene porqué considerarse un momento procesal oportuno para suspender los derechos de las personas, más aún cuando puede dictarse un auto de no vinculación a proceso implicando que para la rehabilitación del derecho político de la persona tendrá que pasar por un trámite administrativo burocrático que le puede hacer nugatorio su derecho a ejercerlo en tiempo y forma o bien para dejarlo sin el documento de

identificación oficial más comúnmente utilizado como es la credencial de elector, generándole así un acto de molestia innecesario y no justificado en los términos de la intervención mínima del Estado. “En otras palabras, la suspensión de derechos políticos no sirve para asegurar algo en el proceso, en cambio, sí puede estar sirviendo calladamente para asegurar otros intereses que rebasan el ámbito penal”.<sup>6</sup>

Lo anterior, sin pasar por alto que en el párrafo anterior se dejó perfectamente definido que la corriente judicial actual busca afectar en la menor medida posible los derechos de las personas cuando su situación jurídica de pérdida de la libertad no ha quedado definitivamente impuesta.

El cambio de perspectiva en los criterios judiciales en torno a la suspensión de la que nos ocupamos tiene otro antecedente en el año 2008 cuando, tomando en consideración principios como el de audiencia previa y presunción de inocencia así como impulsar mecanismos de reinserción de las personas privadas de la libertad, el Poder Judicial de la Federación generó criterios como el que a continuación se transcribe:

Existe la posibilidad, en un futuro no muy lejano, de que por razones de política garantista, no sea suspendido el derecho de votar en las elecciones populares a procesados por determinados delitos.<sup>7</sup>

Con las consideraciones vertidas queda expuesto el problema que representa para el proceso penal acusatorio, el desarrollo armónico de la democracia nacional e incluso la reinserción social, la suspensión de derechos con la redacción vigente de las fracciones II y V del artículo 38 constitucional.

### 3. Propuesta legislativa

Por los razonamientos y argumentos vertidos en esta iniciativa, someto al conocimiento, análisis, valoración y dictamen correspondientes el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforman las fracciones II y V del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 38. ...

...

II. En la materia penal, por haberse dictado auto de vinculación a proceso y prisión preventiva como medida cautelar o, por revocación de la libertad;

...

...

V. Por evasión de las obligaciones contraídas en el procedimiento penal que tengan como consecuencia la aprehensión o reaprehensión del inculpado o, por fuga del lugar destinado para la reclusión preventiva o definitiva;

...

...

#### Transitorios

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

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

#### Notas

1 El derecho a la rehabilitación de los derechos políticos, El caso Hernández; Luis Efrén Ríos Vega; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; México; Edición 2010; página 22.

2 Patria potestad. Su ejercicio no se suspende por las causas que señala el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Época: Novena. Registro: 196507. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VII, abril de 1998. Materias: Constitucional, civil. Tesis: P. XXXII/98, página 123.

3 La suspensión de derechos políticos por cuestiones penales en México, Manuel González Oropeza, Carlos Báez Silva, David Cienfuegos Salgado, [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) Páginas 207-209.

4 Auto de vinculación a proceso. Al afectar temporalmente la libertad del inculpado se actualiza una excepción al principio de definitividad y, por tanto, en su contra procede el juicio de amparo indirecto. Época: Décima. Registro: 2002977. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XVIII, marzo de 2013, tomo 1. Materia: Común. Tesis: 1a./J. 101/2012 (10a.), página 534.

5 Derecho al voto. Se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso sólo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad. Época: Novena. Registro: 161099. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIV, septiembre de 2011. Materia: Constitucional. Tesis: P./J. 33/2011, página 6.

6 La suspensión de los derechos políticos. Consideraciones generales sobre sus fundamentos, su uso y abuso, Moisés Moreno Hernández, <http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/ponencias/MoisesMoreno.pdf>

7 “La suspensión de los derechos políticos y los derechos civiles en las resoluciones judiciales penales”, José Francisco Nieto González, en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 25, México, 2008, página 147.

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de noviembre de 2016.

Diputada María Gloria Hernández Madrid (rúbrica)

Que reforma y adiciona los artículos 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Verónica Delgadillo García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, diputada Verónica Delgadillo García, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo establecido por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un sexto párrafo al artículo 4o. así como una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo el reconocimiento del derecho a la movilidad como derecho humano y la facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

Debemos de entender que “[...] la libertad no es, entonces únicamente una libertad ‘de’, sino además una libertad ‘para’; no sólo la libertad de impedimentos, obstáculos, intrusiones, violaciones, interferencias u obstrucciones, sino también la libertad real y efectiva que coloca al ser humano en disponibilidad para elegir, optar, acceder al disfrute pleno de sus derechos; de todos sus derechos”.<sup>1</sup>

Primero. Un derecho fundamental que se encuentre equivocadamente regulado puede terminar por convertirse en un instrumento para el ejercicio de un gobierno autoritario. En ningún momento el derecho a la movilidad deberá ser pervertido para acotar algún otro derecho.

El derecho a la movilidad no debe ser visto como un derecho que atente contra otras libertades o derechos humanos; sino que debe ser considerado como un derecho progresivo, que mejore y facilite el goce al derecho a la educación, salud, a un medio ambiente sano, y al trabajo.

El derecho a la movilidad cuenta con la característica de ser un derecho integral, que vincula y complementa los demás derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución y en los Tratados Internacionales que México ha firmado y ratificado.

Por lo que la presente iniciativa propone establecer el derecho a la movilidad como derecho humano, colocándolo dentro del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en un sexto párrafo, el cual, entre otras problemáticas, debe atender el complicado desarrollo urbano que padecen las ciudades mexicanas.

La inmensa mayoría de las ciudades en el país carecen de un modelo integral exitoso de movilidad: realizar un traslado de un punto a otro de manera eficiente, cómoda y segura se



vuelve cada vez más inalcanzable, incluso se podría decir que ha sido regresivo, incrementando los tiempos y hechos de tránsito durante los trayectos al interior la ciudad.

En este sentido, “México se encuentra entre los 10 países donde ocurre el mayor número de muertes por accidentes de tránsito. Alrededor de 16 mil decesos al año, según las estadísticas oficiales, pero el Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes (Conapra) estima que, debido al subregistro de información, la cifra asciende, en realidad, a unas 24 mil muertes”.<sup>2</sup>

Con las actuales condiciones de desarrollo que tienen las ciudades y zonas metropolitanas en el país, incluidas la expansión territorial y la concentración de empleos en zonas con baja densidad poblacional, padecemos una tendencia a la alza en el tiempo que le dedica una persona a sus traslados, teniendo como ejemplo a la Ciudad de México donde se tiene registrado un promedio de 3.5 horas por día,<sup>3</sup> afectando directamente la calidad de vida de cualquiera que sufra esta situación.

De la misma manera, los resultados de la Encuesta de Global de Sufrimiento en el Transporte (Global Commuter Pain Survey , por su denominación en inglés)<sup>4</sup> publicados en el año 2011 por la consultora internacional IBM, concluyen que la Ciudad de México ocupa el primer lugar entre 20 urbes a nivel mundial con el mayor deterioro de las dinámicas sociales derivado de la congestión vehicular.

Segundo. En México el derecho a la libertad de tránsito se encuentra constitucionalmente establecido en el artículo 11, el cual señala que toda “[...] persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes”.

Un precepto similar puede ser encontrado a nivel internacional en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 12 numeral 1, el cual establece que “[...] Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia [...]”.

En este punto, es de suma importancia no confundir el derecho a la movilidad con el ya establecido derecho a la libertad de tránsito, ya que debe ser visto en torno al desarrollo de la “movilidad urbana”, incluye los fenómenos interurbanos y suburbanos, y que tiene que cubrir la necesidad básica de todos los ciudadanos como un colectivo.

Tercero. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 1° que todas las personas gozarán de aquellos derechos humanos que sean reconocidos por la Constitución y por los Tratados Internacionales donde México sea parte, “[...] así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse [...]”.

“[...] Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover , respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad [...]”<sup>5</sup>

De igual forma, toda persona tiene derecho a recibir educación, así como a la protección de la salud, a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, así como para desempeñarse laboralmente con libertad siempre su oficio o profesión sea lícita. Derechos que deben de ser garantizados y ser incluidos en las políticas públicas del Estado, como se establece constitucionalmente a nivel federal:

Artículo 3o. primer párrafo [...] “todo individuo tiene derecho a recibir educación.” [...]

Artículo 4o. cuarto párrafo [...] “toda persona tiene derecho a la protección de la salud” [...]

Artículo 4o. quinto párrafo, [...] “toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.” [...]

Artículo 4o. noveno párrafo [...] “En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.” [...]

Artículo 5o. primer párrafo, [...] “ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.” [...]

Cuarto. En la Declaración Universal de los Derechos Emergentes podemos encontrar en su artículo 7.8 que [...] “toda persona tiene derecho a un tráfico ordenado y respetuoso con el medio ambiente y a moverse con facilidad por la ciudad metropolitana. Toda persona discapacitada tiene derecho a que se facilite su movilidad y a la supresión de todas las barreras arquitectónicas.” [...]<sup>6</sup>

Se hace énfasis de nuevo en que el derecho a la movilidad no debe ser confundido con el derecho al libre tránsito, sino que debe ser concebido como un derecho que vincula y complementa a otros derechos humanos.

Quinto. En el Informe Especial Sobre el Derecho a la Movilidad en el Distrito Federal, se define al derecho a la movilidad como [...] “el derecho de toda persona y de la colectividad a disponer de un sistema integral de movilidad de calidad y aceptable, suficiente y accesible que, en condiciones de igualdad y sostenibilidad, permita el efectivo desplazamiento de todas las personas en un territorio para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo.” [...]<sup>7</sup>

Elementos que conforman el derecho a la movilidad a nivel internacional:

“Reconocimiento explícito del derecho a la movilidad : Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, artículo XIII.1. Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, párrafo 3.2. Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, artículo 7.8.

Disponibilidad: Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, artículo XIII.1. Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, párrafo 3.3.

Accesibilidad: Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, artículo XIII.1. Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, artículo 7.8. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículos 4º, 9º y 20. Observaciones generales del Comité DESC,<sup>8</sup> número 5 y 6. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 14.

Calidad y aceptabilidad: Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, artículo XIII.1. Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, artículo 7.8. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, artículo 4º. Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, artículos 2.1 y 10. Programa 21.”<sup>9</sup>

Sexto. La Gestión de la Demanda del Transporte<sup>10</sup> debe ser aplicada en las ciudades que tengan una inadecuada planificación urbana y donde persistan políticas regresivas de transporte, con el objetivo de reducir el tránsito de vehículos automotores.

El Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo define a la Gestión de la Demanda como [...] “el conjunto de estrategias encaminadas a cambiar el comportamiento de viaje de las personas (cómo, cuándo, desde o hacia dónde viaja la gente) con el fin de aumentar la eficiencia de los sistemas del transporte y lograr objetivos específicos de política pública encaminados al desarrollo sostenible. Las estrategias de gestión de la movilidad priorizan el movimiento de personas y bienes por encima de vehículos, es decir, a modos eficientes de transporte, como caminar, usar la bicicleta, transporte público, trabajar desde casa, compartir el automóvil, etcétera”[...]<sup>11</sup>

Séptimo. Existen cuatro diferentes causas que han propiciado el incremento de vehículos motorizados en las ciudades.<sup>12</sup> Primero, el alto subsidio al combustible, a pesar de estar comprobado que los subsidios a la gasolina son uno de los subsidios más regresivos<sup>13</sup> ya que solo llegan a beneficiar al porcentaje más rico de la población. Segundo, aquellos aranceles y otros incentivos económicos y financieros, en los que por medio de descuentos y rebajas a impuestos como la eliminación de la tenencia. Tercero, una amplia oferta de estacionamientos, dado que representa una política centrada únicamente en la creación de espacios pensados para los vehículos motorizados. Cuarto y último, el desarrollo y ampliación de infraestructura vial, donde constantemente las vías públicas están diseñadas exclusivamente para garantizar el uso de vehículos motorizados.

Octavo. La Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), que es el área con mayor concentración demográfica en el Estado de Jalisco y una de las principales a nivel nacional, cuenta con una población estimada de cuatro millones quinientos mil habitantes, es decir una densidad poblacional de mil seiscientas personas por kilómetro cuadrado.<sup>14</sup> Ahora bien, si tomamos en cuenta las estimaciones que realiza el Banco Mundial en su apartado de indicadores, sobre el número de vehículos que hay por cada mil habitantes, podemos encontrar que México se encuentra a la alza con doscientos setenta y ocho vehículos motorizados.

Particularmente, el municipio de Guadalajara cuenta con un registro de doscientos ochenta y dos vehículos motorizados por cada mil habitantes,<sup>15</sup> por lo que en la zona metropolitana

estaríamos hablando que por cada kilómetro cuadrado en donde existe una densidad poblacional de mil seiscientas personas hay cerca de cuatrocientos cincuenta y dos vehículos motorizados.

Esta información debe generar una pregunta obligada: ¿en verdad es necesario enfocar la inmensa mayoría de recursos e infraestructura vial (calles, pasos a desnivel, nodos viales, estacionamientos) para incentivar el tránsito de los automóviles?

Independientemente de las condiciones particulares de cada zona metropolitana en el país, en gran medida todas comparten los mismos síntomas de una movilidad urbana deficiente:

“Congestión vial producto de la dispersión y del protagonismo otorgado al transporte motorizado privado (el automóvil es el medio de transporte con mayor crecimiento, ocupa más espacio y traslada a menos personas).

Deficiencia y baja calidad del transporte público, lo que inhibe su posicionamiento como una alternativa para la movilidad; es la flota con menor crecimiento, innovación tecnológica y sistemas de administración y operación.

Costos crecientes para las personas, los gobiernos y el ambiente, que afectan la competitividad y disminuyen la calidad de vida en las ciudades.” 16

En la Zona Metropolitana del Valle de México el 29% del total de los viajes se llevan a cabo en automóvil privado, el 60% en transporte público de baja capacidad, el 8% en transporte público masivo, y el restante llevan a cabo en la modalidad de bicicleta y motocicleta.<sup>17</sup>

En la Zona Metropolitana de Monterrey presenta la particularidad de dividirse en mitad el total de los viajes motorizados en la zona, entre autos privados y el transporte público.<sup>18</sup>

Noveno. El 30 de abril del 2014 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó el dictamen con proyecto de decreto por el cual se expide la Ley de Movilidad para el D.F. A partir del artículo 5° de dicha legislación se establece que [...] “la movilidad es el derecho de toda persona y de la colectividad a realizar el efectivo desplazamiento de individuos y bienes para acceder mediante los diferentes modos de transporte reconocidos en la Ley, a un sistema de Movilidad que se ajusta a la jerarquía y principios que se establecen en este ordenamiento, para satisfacer sus necesidades y pleno desarrollo. En todo caso el objeto de la Movilidad será la persona”<sup>19</sup>

De forma similar, la Ley de Movilidad y Transporte del Estado Jalisco que entró en vigor el 11 de agosto del 2013, podemos encontrar que en su artículo 6° primer párrafo se establece que [...] “el ordenamiento y regulación de la movilidad y transporte tiene como principal finalidad la satisfacción de las necesidades sociales, garantizando la integridad y el respeto a la persona, a su movilidad, a sus bienes, a los del Estado y municipios, así como al medio ambiente y al patrimonio cultural del Estado”. [...]

Incluso en la propia Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco en su artículo 2° fracción I, se enuncian los principios rectores de la movilidad:

[...] “a) La accesibilidad, como el derecho de las personas a desplazarse por la vía pública sin obstáculos y con seguridad, independientemente de su condición;

b) El respeto al medio ambiente a partir de políticas públicas que incentiven el cambio del uso del transporte particular y combustión interna, por aquellos de carácter colectivo y tecnología sustentable, o de propulsión distinta a aquellos que generan emisión de gases a la atmósfera;

c) El desarrollo económico, a partir del ordenamiento de las vías públicas de comunicación a fin de minimizar los costos y tiempos de traslado de personas y mercancías;

d) La perspectiva de género, a partir de políticas públicas, que garanticen la seguridad e integridad física, sexual y la vida, de quienes utilicen el servicio del transporte público; y

e) La participación ciudadana, que permita involucrar a los habitantes en el diseño y distribución de las vías públicas de tal manera que puedan convivir armónicamente los distintos usuarios de la movilidad sustentable;” [...]

En alusión a la legislación antes citada, en su artículo 6° tercer párrafo se enumeran las medidas esenciales para lograr una movilidad efectiva:

[...] “I. La defensa y protección de los derechos de los peatones, personas con discapacidad, mujeres embarazadas, adultos mayores, ciclistas y usuarios del servicio público de transporte y del resto de los individuos que utilicen las vías públicas;

II. La determinación de los derechos, obligaciones y responsabilidades de los peatones, ciclistas, conductores, operadores, concesionarios, subrogatarios y permisionarios del servicio público de transporte en sus diferentes modalidades, así como de los conductores de vehículos motorizados en general;

III. La implementación de medidas de prevención y seguridad vial de observancia obligatoria y el mejoramiento de la seguridad vial en infraestructura y a través de su vigilancia;

IV. La promoción del uso ordenado y racional del automóvil;

V. La prestación del servicio público de transporte en forma higiénica, ordenada, regular, continua, segura y acorde a las necesidades de la población; atendiendo el interés social y el orden público;

VI. El mejoramiento de las vías públicas y de los medios de transporte;

VII. La protección, ampliación y promoción de vías y rutas para el desarrollo de vehículos de propulsión humana y tracción animal, de actividades turísticas, deportivas y de esparcimiento; y

VIII. La aplicación al tránsito y transporte de criterios y normas ecológicas.” [...]

Décimo. El derecho a la movilidad como se mencionó anteriormente debe ser visto como un derecho incluyente de otros derechos humanos, convirtiéndose en un elemento fundamental que determinará gran parte de la dignidad humana rumbo a un desarrollo verdaderamente tangible.

Para alcanzar esto, se propone que toda persona tenga derecho a la movilidad bajo un sistema integral de movilidad de calidad y aceptable, suficiente y accesible que, en condiciones de igualdad y sostenibilidad, le permita su efectivo desplazamiento para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo.<sup>20</sup>

Para efecto de garantizar y salvaguardar este derecho humano, resulta imprescindible facultar al Congreso de la Unión para legislar no sólo en materia de movilidad sino también en aquellos temas relacionados con la seguridad vial en las ciudades mexicanas. Lo anterior, dado que actualmente carecemos de una legislación nacional que establezca un proyecto de país para erradicar los hechos de tránsito, así como una base mínima con criterios sociales, económicos y técnicos que permitan garantizar el derecho humano a la movilidad. Considerando que es fundamental la responsabilidad del Estado para garantizar el respeto a este derecho, siendo esencial diseñar y ejecutar constantemente políticas públicas dirigidas a un desarrollo urbano apegado a los principios del derecho a la movilidad.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un sexto párrafo al artículo 4º; y una fracción XXIX-X al artículo 73; ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

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

Toda persona tiene derecho a la movilidad. El Estado debe garantizar este derecho bajo un sistema integral de calidad, aceptable, suficiente y accesible que, en condiciones de

igualdad y sostenibilidad, permita un efectivo desplazamiento para la satisfacción de las necesidades y pleno desarrollo de toda persona.

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

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-W. ...

XXIX-X. Para expedir las leyes generales en materia de movilidad y seguridad vial, en los términos que establece esta Constitución.

XXX. ...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión expedirá la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial en un plazo no mayor a un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. Las legislaturas de las entidades federativas, adecuarán la legislación correspondiente conforme a lo dispuesto en el presente decreto y a la Ley General que apruebe el Congreso de la Unión en un plazo no mayor a 120 días a partir de la entrada en vigor de dicha Ley General.

Cuarto. Se deroga toda aquella disposición que contravenga el presente Decreto.

Notas

1 Germán J. Bidart Campos, La Constitución económica, Fundap 2003, p. 49.

2 México, entre los 10 países con mayor número de muertos por accidentes de tránsito, Periódico La Jornada, Ángeles Cruz Martínez, 25 de marzo 2013, p.41 [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

3 Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-1015, ONU-Hábitat Oficina de Coordinación Nacional de Programa en México, pág. 20 [www.onuhabitat.org](http://www.onuhabitat.org)



4 Encuesta Global de Sufrimiento en el Transporte, IBM, 2011.  
<http://www-03.ibm.com/press/us/en/pressrelease/35359.wss>

5 Artículo 1° Segundo Párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) consultado 6 de marzo del 2015.

6 Institut de Drets Humans de Catalunya, [www.idhc.org](http://www.idhc.org) consultado 8-05-2015

7 Informe Especial Sobre el Derecho a la Movilidad en el Distrito Federal 2011- 2012, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Pag.23

8 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU

9 El reconocimiento de los diferentes elementos que conforman el derecho a la movilidad pueden ser encontrados en distintos instrumentos internacionales, la información presentada corresponde al Cuadro 7 que se elaboró en el Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-1015, ONU-Hábitat, Oficina de Coordinación Nacional de Programa en México, pág. 58 [www.onuhabitat.org](http://www.onuhabitat.org)

10 La gestión de la demanda tiene como principal objetivo tratar de solucionar los crecientes problemas de la congestión y los asociados a ella, pero no a través de una mayor oferta vial, sino a través de la administración eficiente de los viajes, así como la de los modos de transporte disponibles en la ciudad. La gestión de la demanda como política de transporte urbano sostenible, Guía Práctica Estacionamiento y Políticas de Reducción de Congestión en América Latina, pág. 16 año 2013, Banco Interamericano de Desarrollo, Espacio, Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo.

11 Medina, ITDP México, et al. 2012, La gestión de la demanda como política de transporte urbano sostenible, Guía Práctica Estacionamiento y Políticas de Reducción de Congestión en América Latina, pág. 16, año 2013, Banco Interamericano de Desarrollo, Espacio, Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo.

12 Guía Práctica, Estacionamiento y Políticas de reducción de Congestión en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo pag.49

13 Informe sobre Desarrollo Humano México 2011, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pag.151

14 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de Población y Vivienda 2010

15 Guía Práctica, Estacionamiento y Políticas de reducción de Congestión en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo pag.52

16 Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-1015, ONU-Hábitat Oficina de Coordinación Nacional de Programa en México, pág. 30 [www.onuhabitat.org](http://www.onuhabitat.org)

17 *Ibíd.*

18 *Ibíd.*

19 Ley de Movilidad del Distrito Federal, [www.aldf.mx](http://www.aldf.mx) artículo 5° consultado 8-05-2015.

20 La definición al derecho a la movilidad fue retomada del Informe Especial Sobre el Derecho a la Movilidad en el Distrito Federal 2011- 2012, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Pag.23

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

Diputada Verónica Delgadillo García (rúbrica)

Que adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Edith Anabel Alvarado Varela e integrantes del Grupo Parlamentario del PRI

Quienes suscriben, diputada Edith Anabel Alvarado Varela e integrantes 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; y 6, numeral 1, fracción I, 77, numerales 1 y 3, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

En el año 2010, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, señaló el valor estratégico de la población joven de nuestro país, al puntualizar que en México había más de 30 millones 106 mil jóvenes entre 15 y 29 años de edad, y la edad promedio de la población nacional joven fue de 26 años.

En el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, tenemos claro que los jóvenes se enfrentan a grandes desafíos y rezagos que es urgente atender, de lo contrario, habrá que pagar en el corto plazo un alto costo social, económico, político y humano.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013, se consigna que “un desarrollo deficiente de la juventud hoy se traducirá en rezagos sociales, un capital humano poco productivo y un menor potencial de crecimiento en el mañana. La existencia de una población joven sin esperanza ni futuro es el camino más seguro para la reproducción intergeneracional de la pobreza y augura un escenario de mayor inseguridad y falta de cohesión social”. México, bajo ninguna circunstancia puede desaprovechar su bono demográfico, el cual tiene el potencial de convertirse en el motor del desarrollo de la Nación.

No se está garantizando en su totalidad el derecho humano a la educación para todos los jóvenes, además, las habilidades que se requieren para tener éxito en el mercado de trabajo de hoy, han cambiado. Las tecnologías de la información y comunicación han revolucionado el ámbito laboral, por lo que la juventud debe responder a los nuevos desafíos de los mercados laborales y a la rápida transformación económica. En ello, es fundamental fortalecer la vinculación entre la educación, la investigación y los sectores productivos.

Una realidad preocupante en nuestro país, son los jóvenes que ni estudian ni trabajan. La información de la Encuesta Nacional de Juventud 2010, estimó que el número de jóvenes

en México que ni estudiaban ni trabajaban alcanzó los 7.8 millones, o sea, 2 de cada 10 jóvenes de 12 a 29 años.

La ausencia de medidas que atiendan los requerimientos de los jóvenes del país también es visible en materia de deporte, cultura, salud, recreación, medio ambiente, seguridad, participación en la vida pública, en fin, en muchos rubros, generando una crisis de expectativas.

Son innegables los esfuerzos y avances que los diferentes niveles de gobierno y los distintos poderes públicos logran día con día para lograr una mejor calidad de vida de los jóvenes. No obstante lo anterior, es necesario trazar más y mejores políticas, planes y programas que incentiven a los jóvenes, además de una normatividad de primer orden que garantice la plena vigencia y haga realidad los derechos de éstos.

Estamos convencidos de que los esfuerzos que hagamos no serán en vano, mejorarán la percepción de la juventud del papel que juegan ellos en la transformación y en el progreso del país.

En derecho comparado, la protección a la juventud se encuentra consagrada a nivel constitucional en varios países. El segundo párrafo del artículo 45 de la Constitución Política de Colombia, señala que: “El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”.

El artículo 48 de la Constitución Española establece que: “Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”.

El segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay, señala que: “La ley dispondrá las medidas necesarias para que la infancia y juventud sean protegidas contra el abandono corporal, intelectual o moral de sus padres o tutores, así como contra la explotación y el abuso”.

La sección V de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, que comprende los artículos 58 a 61, se denomina “Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud”.

Nuestro país no puede ser ajeno e indiferente a la protección constitucional de la juventud. Un desarrollo deficiente de los jóvenes mexicanos se traducirá en rezagos sociales, capital humano poco productivo y menor potencial de crecimiento. Y una población joven sin esperanza ni futuro, es el camino más seguro para la reproducción de la desigualdad y augura un escenario de mayor inseguridad y falta de cohesión social.

El futuro de México depende en gran medida de lo que hagamos hoy por nuestros jóvenes. Por lo que para los integrantes del Grupo Parlamentario del PRI, es necesario adicionar la

fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que el Congreso de la Unión tenga la facultad de expedir leyes generales que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los Municipios, en materia del sector joven del país.

En virtud de lo anterior, sometemos a la consideración de esta H. Asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-W. ...

XXIX-X. ... Para expedir leyes generales que establezcan las bases de coordinación entre la federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios, en materia del sector poblacional joven del país.

XXX. ...

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones de menor rango, que se opongan al presente decreto.

Tercero. El Congreso de la Unión, dentro del plazo de 90 días contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberá aprobar la ley general a que se refiere la fracción XXIX-X del artículo 73 de esta Constitución.

Cuarto. Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de la ley general a que se refiere el tercer transitorio del presente decreto.

<b>Texto vigente del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>Texto propuesto</b>
<p><b>Artículo 73.</b> El Congreso tiene facultad:</p> <p><b>I. a XXIX-W. ...</b></p> <p><b>No existe correlativo</b></p> <p>XXX. ...</p>	<p><b>Artículo 73.</b> El Congreso tiene facultad:</p> <p><b>I. a XXIX-W. ...</b></p> <p><b>XXIX-X. ... Para expedir leyes generales que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los Municipios, en materia del sector poblacional joven del país.</b></p> <p>XXX. ...</p>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 17 días del mes de noviembre de 2016.

Diputada Edith Anabel Alvarado Varela (rúbrica)

**Que reforma los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Héctor Ulises Cristópulos Ríos, del Grupo Parlamentario del PRI**

El suscrito, Héctor Ulises Cristópulos Ríos, en mi calidad de diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito someter a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En los últimos años se ha hecho evidente, cada vez con más fuerza, el malestar social que ha generado el denominado Fuero Constitucional que encuentra su fundamento en diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como podemos ver a continuación:

“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.

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.”

Si bien es cierto, este es el único precepto de nuestra ley fundamental en el que podemos encontrar claramente el término “Fuero Constitucional”, no es menos cierto que éste hace clara referencia a la protección que otorga nuestra Carta Magna a diversos servidores públicos, así como a los legisladores para evitar que las represalias por sus opiniones o su actuar institucional, tomen la forma de procesos penales, lo cual se encuentra previsto en la misma constitución en los artículos 111 y 112.

Como base fundamental del fuero, en el artículo 111 se señalan los servidores públicos que gozan de esta prerrogativa y que, por lo mismo, no pueden ser procesados penalmente, haciendo una breve explicación de los procedimientos de “desafuero” que corresponde a uno; mientras que en el artículo 112, solamente se precisa que la protección constitucional no surte sus efectos cuando el servidor público se encuentre separado de alguno de los cargos que señala el artículo que le antecede.

Sin duda alguna, el debate que existe en torno al fuero constitucional que nos beneficia a determinados servidores públicos, no es algo novedoso, sino que proviene de muchos años atrás, principalmente, debido a que la sociedad, con justa razón, se siente dolida en virtud de que muchos de los protegidos con esta figura constitucional, se han aprovechado de ella



para cometer abusos de muy diversas índoles en contra de nuestras leyes, al saber que se encuentran fuera del alcance de la justicia que, generalmente, se ejercería de manera pronta y expedita en contra de cualquier otro ciudadano que no goce de la protección que otorga el fuero que emana de nuestra Carta Magna.

Sin embargo, contrario a la creencia popular, esta figura jurídica no tiene, de ninguna manera, el propósito de servir a manera de permiso para delinquir, sino que fue instituido en nuestra Ley Fundamental, con la finalidad de fortalecer las acciones institucionales de diversos funcionarios públicos que, de otra manera, no podrían actuar con la misma libertad con que lo han venido haciendo, ante el temor de sufrir represalias a través de un injusto proceso penal que pudiera ser instaurado por el aparato de justicia al servicio de aquel gobernante o grupo de poder, que sienta amenazados sus intereses por dichas acciones.

En otras palabras, el fuero constitucional ha sido una herramienta determinante para materializar a través de los años, un verdadero equilibrio entre los tres poderes que gobiernan el Estado Mexicano.

No debemos olvidar que la forma de gobierno adoptada por el Pueblo Mexicano, no nace de la noche a la mañana, sino que proviene de cientos de años de evolución política en los que nuestra sociedad ha adoptado diversas formas de organizarse hasta llegar a la actualmente conocemos. En ese contexto, el nacimiento del fuero no es una ocurrencia para separar a unos cuantos privilegiados del resto de la ciudadanía, sino que tiene el propósito de que quienes ostentan los cargos públicos protegidos por esta figura, puedan servir mejor al interés común de acuerdo a su libre criterio, aún en contra de la voluntad de los gobernantes. La historia de la humanidad está llena de ejemplos de personajes que no eran del afecto de quienes ejercían el poder en esos momentos y sufrieron las consecuencias de contradecirles, aún y cuando sus actos fueran provechosos para el pueblo al que pertenecían.

En ese sentido, diversos autores mexicanos coinciden con que el propósito del fuero constitucional es garantizar un buen ejercicio del servicio público. Entre ellos, tenemos al reconocido jurista, Felipe Tena Ramírez, quien sostiene, en su obra Derecho Constitucional Mexicano, lo siguiente:

“El fuero constitucional no tiene por objeto instituir un privilegio en favor del funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino proteger a la función de los amagos del poder o de la fuerza.’ Más que en el derecho español, el fuero constitucional tiene su antecedente en este aspecto en el derecho inglés, cuando en el siglo XIV los miembros del Parlamento arrancaron al rey la concesión de ser juzgados por sus propios pares, a fin de asegurar su independencia.”

Por su parte, en el diverso libro Derecho Constitucional Mexicano, pero de la autoría del ilustre catedrático Ignacio Burgoa Orihuela, Doctor en Derecho por la UNAM, encontramos la siguiente explicación:

“Los altos funcionarios federales, como el Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte, los secretarios de

Estado y el procurador general de la Nación, gozan de lo que se llama fuero constitucional, cuya finalidad estriba no tanto en proteger a la persona del funcionario, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático.

En esta idea coincide la doctrina constitucional mexicana. Así, don Jacinto Pallares sostiene que “La necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no estén expuestos a las pérfidias asechanzas de sus enemigos gratuitos; el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados y el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama constitucional...”

Por años, la protección que nuestra ley fundamental ha otorgado a determinados servidores públicos ha ayudado en gran medida, a la construcción de un verdadero proceso democrático, al permitir que los desacuerdos entre las fuerzas políticas den paso al diálogo y a la construcción de acuerdos, evitando que terminen en enfrentamientos a balazos, imponiendo así, la razón del poderoso y destruyendo las ideas de los que menos recursos tienen. Con el establecimiento del Fuero, quienes ostentan el poder están obligados a dialogar y buscar coincidencias con los servidores públicos que toman las decisiones, toda vez que esta prerrogativa les quita de las manos la vía legal para presionarles, puesto que solo les quedaría romper la ley abiertamente.

En la época del nacimiento de nuestra actual Carta Magna, hace casi 100 años, no podía pensarse en congresistas sin la protección del fuero; de manera contraria, difícilmente hubiera habido legislador, en sus cinco sentidos, que se atreviera a contradecir las decisiones del gobernante en turno, ya no digamos un grupo parlamentario con ideas diferentes.

Ahora bien, aún y cuando estamos de acuerdo en los grandes beneficios que ha aportado el Fuero al desarrollo y evolución de la política nacional, no podemos dejar de lado el hecho de que, en la actualidad, las condiciones sociales y políticas que en el pasado hacían de esta protección una apremiante necesidad, han evolucionado notablemente, especialmente en los últimos años, al grado que encontramos una mayor tolerancia en el ejercicio del poder público, un alto grado de respeto interinstitucional, una gran apertura hacia las opiniones de la oposición, y, en consecuencia, una nutrida y muy activa participación ciudadana, que hacen innecesaria, en la gran mayoría de los casos, la existencia de una figura como el Fuero Constitucional.

En efecto, es común ver en todos los medios de comunicación, en las famosas redes sociales, en las charlas con nuestros amigos, en general, en nuestra vida cotidiana, que la expresión de las ideas contrarias al régimen de gobierno es algo sumamente común, incluso en aquellos casos en los que se raya en el insulto y la burla grotesca, podemos ver tolerancia por parte de las instituciones. Todo mundo puede expresar libremente su descontento en contra del contexto social y político, sin temor a ser visto como un traidor a la patria. Esto es especialmente cierto en los recintos legislativos, donde todos reconocemos nuestro derecho mutuo de no estar de acuerdo con los demás. Sin lugar a dudas, podemos

decir que nuestra sociedad se identifica cada vez más con la famosa frase que acuñó el escritor francés Voltaire, hace varios años: “Podré no estar de acuerdo con lo que dices, pero daría la vida por defender tu derecho a decirlo”

Es en ese contexto donde creemos que no cabe la protección constitucional, ya que hay sobradas evidencias de abusos cometidos al amparo del fuero. Es innecesario hacer un recuento de dichos abusos, ya que son de conocimiento popular y, por lo mismo, han generado una animadversión social hacia esta figura protectora que, hoy por hoy, es innecesaria, como ya dijimos, en la gran mayoría de los casos que señala la Constitución Mexicana, con excepción de la prerrogativa que protege a aquellos servidores públicos que ostentan el Poder Ejecutivo de la Federación, de la Ciudad de México y de las entidades federativas.

En lo que toca al presidente de la República, al jefe de gobierno de la Ciudad de México y a los gobernadores de los Estados, el Fuero Constitucional no solo cumple con los propósitos protectores descritos en párrafos anteriores, sino que su existencia se justifica por el interés común de no interrumpir la continuidad de la administración del Estado, en la que deben tomarse decisiones diariamente que no deben verse truncadas por la distracción que implicaría atender, en lo inmediato, un proceso penal en contra del titular del Poder Ejecutivo, independientemente del nivel de que se trate.

Aunado a lo anterior, debemos considerar que de las actividades de estos servidores públicos dependen la estabilidad económica, política y social de la comunidad que representan; por lo tanto, tienen una gran cantidad de responsabilidades en sus manos, que les obligan a tomar decisiones en el menor tiempo posible para atender las demandas de una sociedad cada vez más dinámica y exigente; por lo que no podemos pretender que los titulares del Poder Ejecutivo den respuesta pronta a las necesidades de sus representados y al mismo tiempo amenazarles con la cárcel si su decisión no es la más acertada, porque esto solamente llevaría a la inacción del administrador gubernamental, inmovilizado por el temor de equivocarse y terminar tras las rejas. Sin lugar a dudas, la parálisis gubernamental que se produciría por esta razón, sería mucho más catastrófica que cualquier acción que busque darle continuidad al desarrollo del Estado, por equivocada que esta sea.

Situación muy diferente es la que prevalece en el caso de los legisladores del 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 de la Ciudad de México, el Fiscal General de la República, el Procurador General de Justicia de la Ciudad de México, los consejeros del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, los Diputados Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y demás organismos protegidos por el fuero constitucional. Sin el ánimo de querer menospreciar la importancia de las funciones que realizan estos servidores públicos, no debemos perder de vista que todos ellos realizan funciones muy específicas dentro de un campo de acción perfectamente delimitado, además de que cuentan con espacios y tiempos adecuados para tomar las decisiones que les corresponden, las cuales son exponencialmente menos numerosas y riesgosas, que las que tiene que tomar el servidor público que ejerce el Poder Ejecutivo del nivel que sea.

Son estas razones, sumadas al hecho de que la barbarie y la violencia política de otros tiempos ha sido rebasada, es que se hace innecesario que estos cargos públicos sigan contando con la protección del Fuero Constitucional que, en estos casos, en la actualidad solamente representan un riesgo de violaciones al marco normativo vigente por parte de malos servidores públicos que aprovechan la oportunidad de delinquir al amparo de la protección constitucional.

Las drásticas transformaciones que han permeado en la vida política mexicana, siempre han obedecido a los grandes cambios que la ciudadanía nos exige a quienes nos encontramos ejerciendo cargos públicos. En este caso, la sociedad demanda la terminación de privilegios que, en algunos casos, trae aparejado el fuero constitucional, lo cual motiva la presente iniciativa que me permito ilustrar mediante el siguiente cuadro comparativo:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
Articulado vigente	Propuesta de reforma
<p><b>Artículo 61.</b> 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><b>Artículo 61. ...</b></p> <p>El Presidente de cada Cámara velará por el respeto <u>a la inviolabilidad a que hace referencia el párrafo anterior y la</u> del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>
<p><b>Artículo 111.</b> 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</p>	<p><b>Artículo 111.</b> Para proceder penalmente contra el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, 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>...</p>

<p>disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.</p>	<p>...</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>...</p>
<p>Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.</p>	<p>Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.</p>
<p>Las declaraciones y resoluciones de la (sic DOF 28-12-1982) Cámaras de Diputados (sic DOF 28-12-1982) Senadores son inatacables.</p>	<p>Las declaraciones de la Cámara de Diputados y las resoluciones de la Cámaras de Senadores, que se emitan para los efectos del presente artículo, son inatacables.</p>
<p>El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.</p>	<p>...</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>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p><b>Artículo 112.</b> No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.</p> <p>Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.</p>	<p><b>Artículo 112.</b> No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados <u>o resolución de la Cámara de Senadores</u>, cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.</p> <p>...</p>

En lo que respecta al artículo 61, se propone desaparecer la parte en la que se utiliza el término “fuero constitucional”, con el propósito de dejar claro que solamente lo referente a la inviolabilidad que otorga la constitución a los legisladores es lo que queda vigente, precisando que dicha protección únicamente tiene los efectos de proteger a estos servidores públicos en relación a las opiniones que emitan en su calidad de congresistas, pero, de ninguna manera, para que puedan quedar fuera del alcance de la justicia cuando cometan un delito, toda vez que la infracción de nuestras leyes es totalmente contrario a las actividades legislativas.

Por otra parte, en el primer párrafo del artículo 111 se propone la eliminación de los servidores públicos que ahí se señalan, con la excepción del Jefe del Gobierno de la Ciudad de México, por ser éste, encargado del Poder Ejecutivo de la capital del país, y tener bajo su responsabilidad, las múltiples obligaciones que conlleva el ejercicio de dicho cargo público, dejando en los términos actuales, el procedimiento para su “desafuero”.



En el mismo sentido, en el párrafo quinto del artículo 111 en cuestión, se eliminan igualmente a aquellos servidores públicos de los Estados, que actualmente gozan del fuero de la Constitución Federal, dejando vigente la protección que gozan los Gobernadores de los Estados; ya que, al igual que lo señalado en el párrafo que antecede, se trata de los encargados principales de la administración de las Entidades Federativas, responsables de darle la debida continuidad a las acciones de gobierno que se llevan a cabo en los territorios que gobiernan, además de cumplir con las obligaciones que nacen de ser representantes de su Estado ante el resto de integrantes de la Federación.

De la manera congruente, se deja intocado lo relativo al Presidente de la República, lo cual se encuentra previsto en el anterior párrafo cuarto del mismo 111 constitucional, por las mismas razones que se exponen para el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y los Gobernadores de las Entidades Federativas, con la diferencia que las responsabilidades que debe asumir el Titular del Poder Ejecutivo de la Nación, son de un nivel mucho mayor y exponencialmente más numerosas que las que corresponden al resto de los servidores públicos.

En el párrafo sexto del 111 en cita, se propone corregir errores de redacción que datan del año 1982 aún continúan vigentes en nuestra Carta Magna, para dejar claro que las declaraciones y resoluciones inatacables a que se refiere dicho párrafo, son la declaración de procedencia que emite la Cámara de Diputados y la resolución que tome la Cámara de Senadores, ambas, dentro de los procedimientos dispuestos en el artículo al que hacemos referencia.

Finalmente, en armonía con lo ya señalado, en el primer párrafo del artículo 112 constitucional, se propone generalizar la regla prevista en dicha disposición, para que abarque a todos los servidores públicos protegidos con el fuero, y no solamente al supuesto que señala el primer párrafo del artículo 111, como se encuentra dispuesto actualmente.

En consecuencia de los argumentos vertidos ante este honorable cuerpo legislativo, me permito someter a su consideración el siguiente proyecto de:

Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fuero constitucional

Artículo Único. Se reforman el segundo párrafo del artículo 61, los párrafos primero, quinto y sexto del artículo 111, y el primer párrafo del artículo 112, todos 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 a que hace referencia el párrafo anterior y la del recinto donde se reúnan a sesionar.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, 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.

...

...

...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, 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.

Las declaraciones de la Cámara de Diputados y las resoluciones de la Cámara de Senadores, que se emitan para los efectos del presente artículo, son inatacables.

...

...

...

...

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados o resolución de la Cámara de Senadores, cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

...

Transitorios

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 22 de noviembre de 2016.

Diputado Héctor Ulises Cristópulos Ríos (rúbrica)

**Que deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de arraigo penal, a cargo del diputado Rodrigo Abdala Dartigues, del Grupo Parlamentario de Morena**

Rodrigo Abdala Dartigues, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente 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, relativo al arraigo penal, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ofrece en su conjunto un marco normativo garantista en el que los derechos fundamentales de las personas están por encima de cualquiera otra consideración, incluidas las ideologías que puedan sustentar quienes están al frente del estado. Así se concluye de la lectura del artículo 1o. constitucional que a la letra dispone:

“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.”

Esta es la base del garantismo constitucional y el hilo conductor de los preceptos incluidos en la denominada parte dogmática de la Carta Magna, en los que el derecho derivado de los mismos se concibe como una garantía de limitación al poder.

No obstante, la reforma publicada el 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, por la cual se modificaron los artículos 16, 18, 19, 20, 21, 22 y otros del

máximo ordenamiento, contiene una aberración que contradice todo lo anterior: el párrafo octavo del artículo 16 constitucional, relativo al arraigo penal.

No desconocemos que desde mediados de la década de los 90 México padece una profunda crisis económica, social y de valores que se expresa en altos índices de criminalidad y una enorme inseguridad pública que se prolonga hasta nuestros días. La delincuencia se fue ampliando casi exponencialmente hasta alcanzar extremos nunca antes vistos en México. A los delitos comunes como asalto a transeúnte, robo en casa habitación, homicidio, robo de vehículo y otros se agregaron el narcotráfico, secuestro, extorsión, tráfico de armas, corrupción de menores, trata de personas, tráfico de órganos humanos y otros no menos graves que aparecieron y crecieron en nuestras ciudades, de la misma manera que se acrecentaron los enfrentamientos entre bandas rivales para alcanzar el control y dominio de los territorios de su interés.

La respuesta del gobierno fue la expedición, en 1996, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de noviembre de ese mismo año. Esa ley endureció el arraigo penal, que se diseñó para aplicar exclusivamente en contra de las personas que se dedican a delinquir organizadamente. A partir de entonces, el juez puede decretar arraigos. Le basta la solicitud del Ministerio Público de la federación para hacerlo.

Frente a estas acciones del estado, las organizaciones defensoras de los derechos humanos, tanto las del ámbito nacional como del internacional, manifestaron de inmediato su más firme rechazo: calificaron de inconstitucional, autoritaria y antidemocrática la práctica del arraigo y su posicionamiento recibió el apoyo, casi generalizado, de la sociedad civil.

Así, las organizaciones civiles, algunos partidos políticos, grupos de legisladores, académicos, las comisiones nacional y locales de derechos humanos y algunas organizaciones internacionales consideran inconcebible e inaceptable que una Constitución de corte garantista, como es la mexicana, contenga en su texto una figura como el arraigo penal, que se traduce en privar de su libertad a una persona para investigarla e interrogarla para obtener confesiones inculpatorias y poder ejercer la acción penal en su contra. El Ministerio Público detiene para investigar y no investiga para detener. Esa es la premisa de esta figura que, por lo demás, no ha contribuido mayormente a combatir a la delincuencia organizada, que goza de cabal salud para desgracia de la sociedad mexicana.

Para mayor precisión, veamos cómo lo establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo octavo:

“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.”

Esta prescripción tiene un claro destinatario: la llamada delincuencia organizada, es decir, grupos de mexicanos y mexicanas que tienen como actividad principal de su vida la de cometer delitos que agravan profundamente a la sociedad. Este hecho ha llevado al estado al extremo de violentar normas axiales sobre las que se sustenta, como crear un derecho paralelo (derecho del enemigo) para combatir ese tipo de delincuencia. Esa violación se demuestra con lo establecido en el décimo párrafo del mismo artículo 16 constitucional, que la letra dice:

“Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.”

Pero no es la única violación. Se violan también los principios, básicos en el nuevo sistema de justicia penal, de presunción de inocencia y el derecho al debido proceso, tal como lo demostró la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la acción de inconstitucionalidad que interpuso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en abril de 2014, con motivo de las adiciones hechas al Código Federal de Procedimientos Penales, que legalizan la figura del arraigo penal.

A la luz de lo anterior surge una pregunta básica: ¿cómo se aplicará el nuevo sistema procesal penal de corte acusatorio y oral si, en aplicación del párrafo octavo se detiene a la persona a partir de indicios, denuncia o sospecha, se le arraiga y se le investiga en condiciones en las que los principios de presunción de inocencia y debido proceso son desconocidos por la autoridad? ¿Cómo puede subsistir el principio de presunción de inocencia cuando se priva arbitrariamente de su libertad a una persona eventualmente hasta por 80 días, como prevé la disposición constitucional que se comenta? ¿Es legítimo que el estado se dé armas a sí mismo para violentar las leyes y principios que lo rigen y limitan los abusos que puede cometer en contra de la sociedad?

El objeto del arraigo es, como lo establece la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, alcanzar el éxito en una investigación. Pero, que implica “alcanzar el éxito en la investigación”. Sin duda, obtener una confesión de culpabilidad o de inocencia. Para que el Ministerio Público obtenga la confesión de una persona sospechosa de formar parte de una banda de delincuencia organizada, necesita arraigarla hasta por 40 días y, si fuera necesario, prolongar el arraigo por 40 días más. El objeto, como ya se dijo, tenerlo a disposición para interrogarlo e investigarlo para detenerlo y formularle una acusación. Mientras tanto ya se violaron sus libertades constitucionales y de sus derechos humanos.

El arraigo así formulado y practicado constituye desde ya una prisión preventiva que, por cierto, también fue derogada de la Constitución federal y del nuevo sistema penal mexicano.

Pero si los 80 días que puede prolongarse un arraigo no son suficientes para que el Ministerio Público alcance el éxito en una investigación y pueda tener una causa penal, podrá solicitar al juez que sujete al indiciado a prisión preventiva oficiosa, ya de manera formal, cuyo término está previsto por el Código Nacional de Procedimientos Penales, para

un máximo de dos años. Así, el Ministerio Público podrá mantener privada de su libertad a una persona hasta por dos años, antes de decidir si lo encuentra culpable o inocente. El arraigo y la prisión preventiva oficiosa son dos figuras jurídicas aberrantes y desnaturalizadoras del sistema penal mexicano; deben ser derogadas para que nuestros cuerpos normativos, constitucional y legal, sean sanos.

Queda así demostrado cómo el arraigo penal vulnera el principio de presunción de inocencia.

Revisemos ahora brevemente cómo el arraigo penal violenta la garantía constitucional de debido proceso. Constitucionalmente, el principio de debido proceso – contenido en el artículo 14 constitucional–, se conceptualiza de la siguiente manera: ninguna persona puede ser sometida a una medida de seguridad, sino por resolución de un juez y conforme a las leyes vigentes y expedidas con anterioridad al hecho. Asimismo, el proceso debe realizarse de manera imparcial y con estricto apego a los derechos humanos previstos en el artículo 1o. de la Constitución, y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

Es decir, todo juicio debe sujetarse a las formalidades del debido proceso, o sea, que los procedimientos jurisdiccionales seguidos ante las autoridades respectivas, deben tramitarse conforme a las disposiciones procesales exactamente aplicables al caso concreto, pues en caso contrario se transgrede el derecho positivo y, por ende, se actualiza la infracción a la garantía en comento<sup>1</sup> .

Para el profesor Cipriano Gómez Lara, presidente del Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la larga lucha por hacer de los derechos humanos derechos exigibles y justiciables<sup>2</sup> , ha desembocado en dos significativas conquistas, a saber: la constitucionalización de las garantías procesales y su protección en instrumentos internacionales.

En efecto, tratados internacionales, como la Declaración de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Convención Americana de Derechos Humanos, garantizan que el Estado mexicano respete, proteja y promueva los derechos humanos, entre los que ocupa un lugar prioritario la libertad personal, que es el primer derecho humano afectado por la práctica del arraigo penal.

Por su parte, el doctor Héctor Fix Zamudio, opina que “...el debido proceso legal se entiende como un conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarias para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados”; pero para afectar esos derechos deben actualizarse los siguientes supuestos: proceso previo en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; prohibición de tribunales especiales y de leyes privativas; restricción de la jurisdicción militar; derecho de garantía de audiencia; fundamentación y motivación de las resoluciones dictadas por la autoridad competente y evaluación de lo decidido por los tribunales y su compatibilidad con los principios lógicos y jurídicos del sistema<sup>3</sup> . He aquí los fundamentos del debido proceso, y lo lejos que estamos de respetarlos y aplicarlos cuando se utiliza el arraigo penal para someter a una persona.

Opina pues el doctor Fix Zamudio que una de las condiciones esenciales que hacen aplicable el principio de debido proceso es la “...prohibición de tribunales especiales y de leyes privativas...” prohibidas por el artículo 13 constitucional. Sin embargo, el estado, como ya se vio, decidió incluir el párrafo octavo en el artículo 16 constitucional, lo que da base a la Ley Federal en contra de la Delincuencia Organizada. Ambas normas se erigieron en contra del artículo 13 constitucional, violentando no solamente el marco jurídico interno, sino las convenciones internacionales suscritas por el Estado mexicano, mismas que forman parte obligatoria de los normas que todos los mexicanos estamos obligados a observar y respetar.

En ese orden de ideas, la delincuencia organizada, por grandes que sean los agravios que causa a la sociedad, no debe ser investigada, perseguida, procesada y sentenciada bajo leyes privativas ni por tribunales especiales. El estado debe desarrollar las capacidades institucionales necesarias para someterla a la ley utilizando los procedimientos comunes a todos los mexicanos, y debe desarrollar y consolidar principios éticos firmes y compartidos que permitan combatir a la delincuencia organizada sin caer en la corrupción y la impunidad, que la ha hecho crecer tanto que ahora es capaz de desafiar con éxito al estado.

Para abundar en lo anterior, demostraremos cómo el arraigo violenta también los artículos 18, 19, 20, 21 y 22 constitucionales en la parte que regulan el procedimiento penal acusatorio y oral, cuyos principios básicos son publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. La práctica del arraigo penal simplemente desconoce esos principios pues se basa, indebidamente, en un procedimiento propio que resulta ajeno y contradictorio con el marco normativo constitucional que regula el proceso penal.

El arraigo pues, no cumple con el objetivo de determinar la culpabilidad o inocencia de una persona –como se empeñan en afirmar sus defensores–, sino por el contrario, sirve apenas para privarla de su libertad con el fin de recabar información que pudiera ser utilizada, posteriormente, en la etapa de juicio. En otras palabras, “...se detiene para investigar, no se investiga para detener”<sup>4</sup>, que es lo prescrito por la Constitución y por la legislación aplicable en la materia.

Lo anterior nos lleva a la convicción de que la constitucionalización del arraigo penal no resolvió su problema de inconstitucionalidad, por eso estamos promoviendo su derogación.

Por lo que respecta al rechazo internacional, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, informó que Bélgica, Irlanda y Nueva Zelanda<sup>5</sup>, demandaron al Estado mexicano la derogación de la figura del arraigo penal; sin embargo, dicha solicitud fue rechazada bajo el argumento de la reforma constitucional de junio de 2008 la sometió a estrictos controles legales y la limitó únicamente a delitos de delincuencia organizada, con lo que quedaba superada la duda de su utilización ilegal.

Posteriormente, en octubre de 2013, Alemania, Austria, Bélgica y Francia reiteraron la solicitud en el marco del Examen Periódico Universal de los Derechos Humanos<sup>6</sup>, sin que hayan sido atendidas sus recomendaciones, de manera que el gobierno federal mantiene la figura no obstante el desprestigio internacional que esto le acarrea a México como nación observante de los derechos humanos.



Esos países, firmantes de las mismas convenciones internacionales que el Estado mexicano, reaccionaron a las informaciones y estadísticas que dieron a conocer en su momento diversas instituciones y organizaciones civiles mexicanas sobre la aplicación del arraigo penal, tanto en el ámbito local como en el federal<sup>7</sup>.

Vale decir que a la fecha se desconoce una estadística precisa de la utilización del arraigo penal debido a la opacidad con que las autoridades involucradas han manejado las cifras y controles estadísticos del uso de la figura. Sin embargo se dispone de algunas cifras, que se muestran a continuación:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), informó que entre 2009 y 2010, los jueces de distrito especializados en cateos, arraigos e intervención de comunicaciones libraron 8 mil 600 medidas cautelares, de las cuales mil 200 fueron arraigos, y de éstos, 94 por ciento tuvo una duración de menos 40 días. Por entidad federativa, de acuerdo con ese mismo informe de la Suprema Corte, Michoacán, Chihuahua, Baja California, estado de México, Ciudad de México, Nuevo León y Tamaulipas, concentran los más altos porcentajes de arraigos de competencia federal<sup>8</sup>.

En tanto, la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) dio a conocer que, según cifras oficiales, el uso del arraigo en 2009 fue 218 por ciento mayor que al año anterior y los años siguientes mantuvo en un crecimiento constante de 120 por ciento.

La misma comisión mexicana indica que la Procuraduría General de la República (PGR) proporcionó los siguientes datos en respuesta a una solicitud de información pública (oficio SJA/DGAJ/09406/2011): entre junio de 2008 y octubre de 2011 hubo un total de 6 mil 562 personas arraigadas, con un promedio anual de mil 640 personas.

En otra información, la CMDPDH estima de junio de 2008 a la fecha se ha puesto bajo arraigo un promedio de 1.82 personas por día a nivel federal y 1.12 a nivel local.

Por otra parte, el Subcomité de las Naciones Unidas sobre la Prevención de la Tortura, señaló que en 50 por ciento de los casos analizados de personas bajo arraigo, los exámenes médicos mostraban signos de violencia reciente (párrafo 225), lo que indica, en su opinión, que una persona arraigada corre mayor riesgo de ser torturada, ya que los controles legales son insignificantes y la revisión judicial de su aplicación prácticamente no existe.

En un informe del mismo periodo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) dio a conocer que entre 2008 y 2011 se presentaron 405 quejas por violaciones de derechos humanos sufridas por personas bajo arraigo. Y sostiene además que se observó un incremento continuo en el número de quejas relacionadas al uso del arraigo, ya que pasaron de 45 en 2008 a 148 en 2011. Del total de quejas registradas, 38 por ciento se refieren a detenciones arbitrarias y 41 por ciento a tratos crueles, inhumanos o degradantes. Del total de los casos reconocidos, 26 por ciento se quejaron de ambas violaciones.

A su vez, el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) informó que entre el 18 de junio 2008 y 14 de mayo de 2010, se emitieron mil 51 órdenes de arraigo otorgadas por jueces federales.

En contraste, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo Ortiz Mayagoitia, señaló en su tercer Informe Anual (2009), que el Poder Judicial concedió “más de 90 por ciento” de las solicitudes de medidas cautelares, de las cuales 3 mil 457 fueron cateos, 556 arraigos, 26 intervenciones de comunicaciones privadas y una autorización para requerir información a compañías telefónicas. Estos informes del Poder Judicial resultan contradictorios con el número de arraigos dados a conocer por la PGR, por lo que se presume que existe opacidad en el manejo de esta información.

Pero la danza de cifras no termina ahí, en la glosa del Informe del gobierno federal de 2010, el Procurador General de la República reveló ante el Senado que tan sólo de enero a agosto de 2009 se arraigó a mil 166 personas. Y un año más tarde, mediante una solicitud de acceso a la información, la misma PGR informó que entre enero de 2008 y junio de 2011 se había arraigado a 7 mil 775 personas en el Centro Federal de Arraigo.

Sea cual fuere el grado de certeza de las cifras citadas, la verdad es que el arraigo no ha sido una herramienta eficaz para combatir y erradicar la delincuencia organizada, y sí para violentar los derechos humanos de las personas que son sometidas a esa práctica y para desprestigiar el nombre de México en el mundo democrático y observante de los derechos humanos fundamentales.

Es por eso que, considerando lo aquí expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Para quedar como sigue:

Artículo Primero. Se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 16. ...

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

(Se deroga)

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

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

Artículo Segundo. Se deroga el artículo décimo primero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 para quedar como sigue:

Primero a Décimo. ...

Décimo Primero. (Se Deroga)

Transitorio

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

Notas

1 Opinión del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 845.

2 Gómez Lara, Cipriano, “El debido proceso como derecho humano”, en línea, disponible en:

<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/4/1968/17.pdf>

3 Fix Zamudio, Héctor, Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa/UNAM, México, 1987.

4 Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, en línea, disponible en: <http://cmdpdh.org/2013/10/cronologia-de-una-infamia-el-arraigo-desde-1983/>

5 “Historia interactiva del arraigo, una figura que debe ser eliminada en México”, en línea, disponible en:

<http://cmdpdh.org/2013/10/cronologia-de-una-infamia-el-arraigo-desde-1983/>

6 Ídem.

7 De acuerdo con la reforma al sistema de justicia penal, el arraigo se volvería materia exclusivamente federal una vez entrada en vigor dicha reforma.

8 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Arraigo Judicial: datos generales, contexto y temas de debate”, Carpeta de Indicadores y Tendencias Sociales, N° 13, Noviembre 2011, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, en línea, disponible en: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Carpeta13\\_Arraigo\\_judicial%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Carpeta13_Arraigo_judicial%20(4).pdf)

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

Diputado Rodrigo Abdala Dartigues (rúbrica)

**Que reforma el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Otniel García Navarro, del Grupo Parlamentario del PRI**

El que suscribe, diputado federal Otniel García Navarro, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y conforme a lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base a la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 89, fracción VI, señala que una de las facultades y obligaciones del Presidente de la República, es preservar la seguridad nacional, disponiendo de la totalidad de las Fuerzas Armadas del país para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación. En esta fracción del texto constitucional se encuentra implícito el carácter del presidente como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, pero no se manifiesta expresamente tal condición del Ejecutivo, por lo que la ejerce de hecho pero no de derecho.

La supremacía del Ejecutivo sobre las Fuerzas Armadas, comprendida en la fracción VI del artículo 89, se ha mantenido vigente a través de las diversas reformas que se han efectuado al mismo, pues desde su publicación original en 1917 la Constitución afirmaba que es facultad del presidente: “Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.”

La primera reforma a la fracción VI del artículo 89 se realizó mediante el decreto publicado el 10 de febrero de 1944, siendo presidente de México el general Manuel Ávila Camacho. La modificación aprobada especificó la función presidencial, al establecerse que el Ejecutivo puede: “Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.”

El 5 de abril de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una segunda reforma a la fracción VI del artículo 89, con la que se concretó el texto en forma actual, según el cual es facultad del Presidente: “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.”

Como se puede apreciar, las reformas implementadas a la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Mexicana, han mantenido la esencia de la función presidencial en lo que

respecta a la conducción de las fuerzas armadas del país. Sin embargo, no han reconocido la importancia de lo que se puntualiza en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, el cual estipula que: “El mando supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, corresponde al presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del secretario de la Defensa Nacional; para el efecto, durante su mandato se le denominará Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.”

Añadir al texto constitucional en la fracción VI del artículo 89, que el presidente de la República es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, tal como lo señala la última parte del artículo de la ley citada, reviste gran importancia, ya que el reconocimiento expreso en la Constitución de dicha cualidad del Ejecutivo supone una mayor relevancia en su atribución de disponer y conducir el Ejército, la Armada de México y la Fuerza Aérea, cuando deba preservar la seguridad de la nación dentro y fuera de las fronteras.

Desde nuestra perspectiva, elevar a rango constitucional dentro de las facultades y obligaciones del presidente de la República la de ser Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, tiene el propósito de: 1) dar certidumbre constitucional que hace inamovible el hecho de que el Ejecutivo Federal sea quien ejerza el Mando Supremo de nuestro Ejército, Fuerza Aérea y Marina-Armada de México en aras de la defensa de la soberanía nacional; 2) dar cumplimiento al principio de supremacía constitucional, ya que sus preceptos son ley máxima, y por ende sus leyes secundarias se encuentran respaldadas por la Constitución y 3) dotar de mayor vigor al ejercicio de las facultades que derivan del sistema presidencial en materia de seguridad interior y defensa exterior de la federación.

Respecto del primer punto, relativo a la Soberanía, es menester señalar que es de explorado conocimiento que en la doctrina jurídica y política se determinan tres elementos para la existencia del Estado: población, territorio y gobierno, en algunas ocasiones se le puede tomar como poder.

Estos elementos resultan fundamentales para la concepción del Estado, los cuales se envuelven en una condición necesaria para su defensa: soberanía.

En su célebre obra Introducción al estudio del Derecho, el doctor Eduardo García Máynez delinea en términos generales a la soberanía como “un atributo esencial del poder político. Dicho concepto puede ser caracterizado tanto negativamente como en forma positiva. En su primer aspecto implica la negación de cualquier poder superior al del Estado, es decir, la ausencia de limitaciones impuestas al mismo por un poder extraño”.<sup>1</sup>

En virtud de lo anterior, en el desarrollo de la teoría política y del Estado se contemplan dos facetas de la soberanía: interna y externa.

Por lo que toca a la faceta interna, se refiere a que la “supremacía se refiere en forma exclusiva a la soberanía interna en cuanto que el Estado ejerce sobre los individuos y las colectividades que se encuentren dentro de su órbita, su potestad”.<sup>2</sup>

Sobre la soberanía externa, ésta es referida a la independencia que un país refleja con respecto a otros.

Concatenando lo anterior, el correcto desarrollo de los elementos del Estado pasa por mantener resguardada y preservada la soberanía interna y por ende externa, que es un reflejo de ésta. De ello se puede establecer que al plasmar a nivel constitucional el mando del presidente sobre las fuerzas armadas se legitima su actuar ante cualquier eventualidad que ponga en detrimento este atributo del Estado mexicano.

Ahora bien, con lo que se refiere al punto de colocar a nivel de la Constitución la certeza contemplada en las leyes secundarias, pasa esencialmente por un principio de los Estados constitucionales, es decir, el principio de supremacía constitucional que da origen a la prevalencia de nuestro máximo ordenamientos sobre otros cuerpos normativos derivados.

“Uno de los distintos significados del concepto supremacía constitucional concierne a su condición de ente creador del sistema jurídico, en otras palabras, la Constitución es la fuente de origen y vida de toda norma jurídica vigente en un Estado determinado... además de ser el soporte de la estructura jurídica, la Constitución evidencia su carácter de norma fundamental al establecer las pautas de validación para cualquier acto o norma emitida dentro del Estado. Esto significa que la expresión ‘supremacía constitucional’ evoca la noción de que la Constitución es el parámetro único de legitimación y validez en todo sistema jurídico”.<sup>3</sup>

De lo anterior se desprende la posibilidad de darle fundamento constitucional a lo señalado en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos que señala:

El mando supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, corresponde al presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del secretario de la Defensa Nacional; para el efecto, durante su mandato se le denominará comandante supremo de las Fuerzas Armadas.

Mientras que el artículo 6, párrafo segundo de la Ley Orgánica de la Armada de México indica:

El presidente de la República es el comandante supremo de las Fuerzas Armadas. Para efectos de esta ley se le reconocerá como mando supremo de la Armada de México.

Resulta menester darle validez y legitimación constitucional a lo establecido en las normas secundarias.

Al analizar la adición propuesta a la fracción VI del artículo constitucional 89, cabe retomar una serie de ejemplos de países en Latinoamérica y el mundo, en cuyas Constituciones Políticas se encuentra manifestada expresamente la condición del Poder Ejecutivo como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de su país. A continuación se enlistan primeramente los casos de países latinoamericanos y posteriormente los de otras partes del mundo.

En la Constitución de Estados Unidos de América se establece en su artículo dos, segunda sección, que:



El presidente será comandante en jefe del ejército y la marina de Estados Unidos y de la milicia de los diversos Estados cuando se la llame al servicio activo de Estados Unidos; podrá solicitar la opinión por escrito del funcionario principal de cada uno de los departamentos administrativos con relación a cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos empleos, y estará facultado para suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos tratándose de delitos contra Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales.

En la Constitución francesa de 1985 se expresa en su artículo 15 que:

El presidente de la República es el jefe de las Fuerzas Armadas. Presidirá los consejos y los comités superiores de defensa nacional.

En la Constitución de la Federación de Rusia se afirma en su artículo 87 que:

El presidente de la Federación Rusa es comandante en jefe de las Fuerzas Armadas del país.

La Constitución de la República de Corea (Corea del Sur) señala en su artículo 74 que:

El presidente es el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas bajo las condiciones prescritas por la Constitución.

En el espacio sudamericano, la Constitución de la República Argentina establece en su artículo 99, numeral 12:

Artículo 99. El presidente de la nación tiene las siguientes atribuciones:

(1. a 11. ...)

12. Es comandante en jefe de todas las Fuerzas Armadas de la nación.

La Constitución Política de Colombia dispone en su artículo 189 que:

Corresponde al presidente de la República como jefe de Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa: ...3. Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República.

La Constitución Política de Honduras determina en su artículo 277 que:

El presidente de la República, ejercerá el mando directo de las Fuerzas Armadas en su carácter de Comandante General conforme a esta Constitución, a la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas y a las demás leyes aplicables.

La Constitución Política de la República de Nicaragua establece en su artículo 144 que:

El Poder Ejecutivo lo ejerce el presidente de la República, quien es jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe supremo del Ejército de Nicaragua.

La Constitución Política del Perú establece en el artículo 167 que:

El presidente de la República es el jefe supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

La Constitución Política de la República Federativa del Brasil señala en el artículo 142 que:

Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Marina, por el Ejército y por la Fuerza Aérea son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas con base en la jerarquía y la disciplina, bajo la autoridad suprema del presidente de la República, y que tienen como misión la defensa de la patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y del orden.

La Constitución Política de la República de Guatemala dispone en el artículo 183 que:

Son funciones del presidente de la República: ...c) Ejercer el mando de las Fuerzas Armadas de la Nación con todas las funciones y atribuciones respectivas.

La Constitución de la República Oriental del Uruguay contiene en su artículo 168 que:

Al presidente de la República, actuando con el ministro o ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde: ...2o. El mando superior de todas las fuerzas armadas.

Por lo expuesto, resulta imprescindible reafirmar que incluir en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el Presidente de la República es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, es una acción que demuestra un gran apego a la tradición histórica del país, al tiempo que representa un compromiso por destacar la trascendental labor que realizan los miembros de las Fuerzas Armadas de México.

Ante un panorama que puede presentar latentes amenazas a la seguridad del país, es primordial enfatizar el enorme valor que poseen las Fuerzas Armadas de México, las cuales al paso del tiempo han comprobado ser sinónimo de lealtad y compromiso con la nación, pues el Ejército, la Fuerza Área y la Armada de México además de dedicarse con audaz patriotismo a sus labores civiles en materia de seguridad y combate al crimen organizado, también realizan un significativo trabajo en los desastres naturales, apoyando en la salvaguarda de la seguridad e integridad física de los mexicanos.

Finalmente, cabe apuntar que de acuerdo con la reciente Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la Marina y el Ejército son las dos instituciones de seguridad que más confianza generan a la población mexicana. Es por ello que con el objeto de continuar brindando esa seguridad a la nación, es necesario e impostergable plasmar en la Carta Magna que el presidente, jefe de Estado y de gobierno, símbolo de la unidad nacional y

baluarte del estado de derecho que impera en un país democrático es, asimismo, Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de México.

Por lo anterior sometemos a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción VI del artículo 89 constitucional para quedar en los siguientes términos:

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

I. a V. ...

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y en su carácter de comandante supremo de las Fuerzas Armadas, disponer de la totalidad del servicio activo del Ejército, de la Marina- Armada de México y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

VII. a XX. ...

Transitorio

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

Notas

1 Eduardo García Máynez, Introducción al estudio del Derecho , México, 62ª edición, Editorial Porrúa, 2010, p.103.

2 Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional, México, 16ª, Editorial Porrúa, 1978, p.4.

3 Marcos Francisco del Rosario Rodríguez, “Supremacía Constitucional” en Eduardo Ferrer Mac-Gregor, et. al (coordinadores), Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional , IIJ-UNAM, México, 2014, página 1198.

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

Diputado Otniel García Navarro (rúbrica)

**Que reforma y adiciona los artículos 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 65 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo del diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**

El suscrito, Jorge Álvarez Máynez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y con arreglo a las facultades y atribuciones conferidas en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

México es el segundo país con mayor desigualdad en los ingresos de las personas dentro de los integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.<sup>1</sup> En 2014, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares publicó cómo se distribuye el ingreso en nuestro país, 30 por ciento de los hogares con mayores ingresos, los deciles VIII, IX y X, concentraron el 62.5 por ciento de los ingresos corrientes totales, mientras que el restante 70 por ciento de los hogares, del decil I al VII, obtuvieron sólo 37.5 del ingreso.<sup>2</sup>

La ofensiva concentración del ingreso puede encontrar su explicación en el salario mínimo, desde 1992 no cubre el costo de la canasta básica fijada por el Inegi, y ahora por el Coneval.<sup>3</sup> Un aproximado de 7 millones de personas en el país reciben el salario mínimo, es decir, 13 por ciento de la población ocupada; mientras que 67 por ciento de la población ocupada se ubica con un ingreso menor de tres salarios mínimos.<sup>4</sup>

La Organización Internacional del Trabajo ha señalado que a 43 por ciento de la población no alcanza para comprar la canasta básica alimentaria,<sup>5</sup> pues “el salario mínimo está por debajo de los niveles del mercado, aún para los trabajadores no calificados”, y según la Cepal, “México es el único país al final de la década donde el valor del salario mínimo es inferior al del umbral de la pobreza per cápita”.<sup>6</sup>

La desigualdad es uno de los problemas sociales más graves que vive el país, así lo demuestra el índice Gini, que mide hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos en una economía se aleja de una distribución equitativa donde 0 representa equidad perfecta y 1 una iniquidad perfecta. Según la Standardized World Income Inequality Database, basado en este indicador señala a México con un coeficiente de Gini de 0.441 cuando el promedio es de sólo 0.373 de los 182 países medidos.

En otras palabras: México tiene mucha más desigualdad que el promedio de todos los países en la muestra y al ordenarlos de menor a mayor nivel de desigualdad, México ocupa

el lugar 87 de 113 países; 76 por ciento de los países de esta muestra presentan menor desigualdad de ingreso.

Es alarmante que pese a la desigualdad, la injusta distribución de la riqueza y el escaso crecimiento de la economía mexicana durante las últimas administraciones, los sueldos de los altos funcionarios no han tenido ninguna merma y, paradójicamente, han aumentado a través de los sexenios.

Incluso, pese al adverso panorama económico que se espera en 2017, los únicos funcionarios que sufrirán una disminución en sus sueldos serán los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>7</sup> cuya percepción anual total pasará de 6 millones 766 mil 428 pesos a 4 millones 564 mil 875 pesos en 2017.

Sin embargo, los secretarios de Estado pasarán de percibir un sueldo neto mensual de 192 mil 615 pesos a 193 mil 354 pesos. Por su parte, el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aumentará su percepción neta anual de 4 millones 303 mil 897 pesos a 4 millones 658 mil 775 pesos en 2017.

De igual manera, el sueldo anual total del presidente de la República pasará de 2 millones 989 mil 128 pesos en 2016 a 3 millones 2 mil 971 pesos en el 2017.<sup>8</sup> Para poner dicha cifra en contexto, basta recordar que en 2015, Enrique Peña Nieto fue el mandatario mejor pagado de Latinoamérica<sup>9</sup> (20 mil 409 dólares al mes), seguido por Otto Pérez, de Guatemala (18 mil dólares), y Michelle Bachelet, de Chile (15 mil 42 dólares). En contraste, el mandatario de Bolivia percibía el salario más bajo, 2 mil 842 dólares mensuales.

La conclusión es clara: ser representante popular o funcionario público en México es un pasaporte para acceder a 1 por ciento de la población que concentra casi la mitad de la riqueza. Es una situación que causa indignación a los ciudadanos y que no podemos seguir permitiendo.

En 2015, de acuerdo con los resultados de una encuesta realizada por el Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, ocho de cada diez mexicanos consideraron que el gobierno debía reducir los sueldos de los altos funcionarios ante la caída de los precios del petróleo.<sup>10</sup> Por otra parte, 7 de cada 10 opinaron que dicha reducción salarial debía aplicarse a todos los burócratas.

En la presente iniciativa se plantean algunos cambios en materia de salarios: el primero, consiste en mandar a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, fijar para 2017, los salarios mínimos –general y profesionales– con un aumento de 23 por ciento respecto de los salarios mínimos fijados para 2016, que deberá ser constante año con año hasta alcanzar, para 2023, un aumento en términos reales de 65 por ciento respecto de lo fijado para el año en curso.

El segundo, relativo a los salarios de funcionarios públicos que perciban más de cincuenta mil pesos mensuales brutos, mismos que quedarían congelados en términos de lo establecido en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio

Fiscal de 2017; el tercero, se propone que ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la mitad de la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente, con excepción de especialistas o técnicos.

El cuarto cambio planteado busca que ningún servidor público de nivel jerárquico superior podrá recibir remuneración mayor de 100 mil pesos mensuales, y en el caso de especialistas técnicos no podrán recibir remuneración mayor de 150 mil pesos mensuales.

Lo anterior se sustenta en el reclamo constante que hace la sociedad mexicana, para que se reajusten los salarios de los servidores públicos. Se trata de una demanda justa, pues es incongruente que, mientras millones de trabajadores reciben un salario mínimo precario y que no ha presentado aumentos significativos en varios años, los altos funcionarios siguen aumentando sus percepciones, a pesar de las dificultades económicas que atraviesa el país.

El objetivo de esta iniciativa es cancelar el pasaporte de representantes populares y servidores públicos, al 1 por ciento más rico de la población. No se puede seguir postergando la urgente decisión de congelar y reducir los sueldos de los funcionarios de primer nivel del gobierno federal en un momento en que se prevé, de acuerdo a pronósticos del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas,<sup>11</sup> que la economía mexicana puede atravesar un estancamiento, con un crecimiento económico de 1 a 1.7 por ciento.

Por todo lo 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 Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Primero. Se reforman el párrafo tercero de la fracción VI de la Base A del artículo 123, y las fracciones II y III del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

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

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. a VI. [...]

[...]

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones

especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones, de manera que alcancen a la línea de bienestar que fija el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social .

VII. a XXXI. [...]

B. [...]

I. a XIV. [...]

Artículo 127. [...]

[...]

I. [...]

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor de la mitad de la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente, con excepción de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, especialistas o técnicos, cuya calidad es determinada por los requerimientos propios del puesto de que se trate, quienes no podrán recibir remuneración mayor de la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico.

IV. a VI. [...]

Segundo. Se adiciona un párrafo cuarto a la fracción II del artículo 65; y se reforman el párrafo tercero de la fracción II y la fracción V del artículo 65, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 65. [...]

I. y II. [...];

[...]

Ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la mitad de la establecida para el presidente de la República en el Presupuesto de Egresos.

Ningún servidor público del nivel jerárquico más alto podrá recibir remuneración bruta mayor de cien mil pesos mensuales. En el caso de especialistas y técnicos, cuya calidad es determinada por los propios requerimientos de algunos puestos, no podrán recibir remuneración bruta mayor de ciento cincuenta mil pesos mensuales.



III. y IV. [...]

V. No se autorizarán bonos o percepciones extraordinarias.

Las percepciones extraordinarias son aquéllas que no constituyen un ingreso fijo, regular ni permanente ;

VI. a XII. [...]

[...]

Transitorios

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

Segundo. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial deberán expedir las reformas de los reglamentos y manuales, afectadas por el presente decreto, de percepciones de los servidores públicos que incluirán el tabulador de percepciones ordinarias y las reglas correspondientes para su aplicación, conforme a las percepciones autorizadas en el Presupuesto de Egresos, en un plazo no mayor de noventa días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos deberá fijar para 2017 los salarios mínimos a que hace referencia el capítulo VI de la Ley Federal del Trabajo, con un aumento de 23 por ciento respecto de los salarios mínimos fijados para 2016, general y profesionales, cuyo aumento deberá ser constante año con año hasta alcanzar, para 2023, un aumento en términos reales de 65 por ciento respecto de lo fijado para 2016.

Cuarto. La Cámara de Diputados deberá, al emitir los subsecuentes decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación para ejercicios fiscales de años posteriores, congelar los salarios de los servidores públicos que integran los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial cuya remuneración bruta exceda de 50 mil pesos mensuales, de acuerdo con lo aprobado en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017.

Notas

1 “México, el segundo país más desigual”, en El Economista, disponible en <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2015/05/21/mexico-segundo-pais-mas-desigual>

2 “¿Cómo se distribuye el ingreso en México?”, en El Financiero, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/como-se-distribuye-el-ingreso-en-mexico-enigh.html>

3 Exigen organizaciones civiles incrementar el salario mínimo a \$87 pesos diarios, disponible en <http://frentealapobreza.mx/exigen-organizaciones-civiles-incrementar-el-salario-minimo-a-87-pesos-diarios/> Consultado el 20 de marzo de 2016.

4 “¿Cómo se elaboró la propuesta de recuperación del salario mínimo?”, en Nexos, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=27089> Consultado el 23 de marzo de 2016.

5 “El rezago del salario mínimo”, en Nexos, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=24115> Consultado el 21 de marzo de 2016.

6 *Ibídem.*

7 “Sueldos de la clase política, al alza”, en El Economista, disponible en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/11/16/sueldos-clase-politica-a-lza>

8 *Ibídem.*

9 “¿Cuánto ganan los presidentes de América Latina?”, en RT en español, disponible en <https://actualidad.rt.com/actualidad/164736-sueldos-presidentes-america-latina>

10 “Mexicanos piden bajar sueldos a servidores públicos”, en Milenio, disponible en [http://www.milenio.com/politica/Mexicanos\\_piden\\_bajar\\_sueldo\\_a\\_funcionarios\\_publicos\\_0\\_550145126.html](http://www.milenio.com/politica/Mexicanos_piden_bajar_sueldo_a_funcionarios_publicos_0_550145126.html)

11 “La economía de México crecerá menos en 2016 y 2017, pronostica Banxico”, en Expansión CNN, disponible en

[http://expansion.mx/economia/2016/11/23/la-economia-de-mexico-crecera-menos-en-2016-y-2017-pronostica-banxico?utm\\_source=expansion&utm\\_campaign=InternalTraffic&utm\\_medium=PLAYLIST](http://expansion.mx/economia/2016/11/23/la-economia-de-mexico-crecera-menos-en-2016-y-2017-pronostica-banxico?utm_source=expansion&utm_campaign=InternalTraffic&utm_medium=PLAYLIST)

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

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

Que reforma los artículos 55 y 58 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

El derecho a ser votado como prerrogativa derivada de la condición de ciudadano, viene acompañado de una serie de requisitos positivos como de supuestos de inelegibilidad. La edad, como un elemento positivo que introduce al individuo a la participación política, juega un papel fundamental en el ejercicio de los derechos políticos, como derechos fundantes de la organización política de la sociedad.

Actualmente, nuestro marco constitucional, además de diversas leyes reglamentarias, contemplan que la condición genérica de ciudadano se adquiere por el hecho de haber cumplido 18 años, lo cual, teóricamente posibilita a quien adquiera esta condición a poder ejercer plenamente todos y cada uno de sus derechos políticos, entre estos, el derecho a ser votado, como se tuvo a bien señalar. No obstante, la Carta Magna establece en su cuerpo normativo excepciones a la regla, y que en este caso, para efectos del sufragio pasivo o del derecho a ser votado, los rangos de edad del ciudadano para participar a cargos de elección popular, son mayores a los previstos a la condición de ciudadano, traduciéndose ello, en una antinomia que vulnera como restringe la esencia misma de la ciudadanía.

La necesidad de impulsar en un primer momento la reducción del rango de edad para poder ejercer el derecho a ser votados los ciudadanos a los cargos de elección popular de Diputados y Senadores de las Cámaras del H. Congreso de la Unión, de cara al proceso electoral de 2018 en nuestro país, se dilucida como una propuesta legislativa novedosa y de inclusión, que viene a sumarse a una serie de propuestas legislativas similares en la materia, y donde los “maquinistas” o ciudadanos de nuestra democracia -como diría Giovanni Sartori- puedan ser partícipes en la toma de decisiones a través del acceso a cargos de elección popular, mediante la reducción de los rangos de edad previstos primeramente en nuestro ordenamiento constitucional.

Argumentos

Para Luigi Ferrajoli, desde una óptica propiamente teórica, puramente formal o estructural, los derechos fundamentales son “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a `todos` los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiéndose por `derecho subjetivo` cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por `status` la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas”.<sup>1</sup>

El concepción ferrajoliana de los derechos fundamentales, traza un concepto de amplio espectro propio de la teoría general del derecho, estructurando una tipología de derechos caracterizados por diversas condiciones de titularidad, es decir, respecto a los status de personalidad, ciudadanía y capacidad de obrar, lo cual a su vez, se dilucidan como parámetros tanto de igualdad como desigualdad.

La tipología referida para con las condiciones de titularidad, plantea básicamente cuatro clases de derechos derivados de las condiciones de ciudadanía y de la capacidad de obrar, por lo cual, teóricamente se habla de derechos humanos, derechos públicos, derechos civiles, y finalmente, de los derechos políticos, estos últimos como derechos secundarios reservados únicamente a los ciudadanos con capacidad de obrar, tal y como lo es, el derecho al voto, el derecho a ser votado, el derecho a acceder a cargos públicos y, en general, todos aquellos derechos potestativos en los que se manifiesta la autonomía política y como derechos fundamentales de la representación y la democracia política.

Los derechos políticos como quid teórico de la presente argumentación, se definen como el grupo de atributos de la persona que hace efectiva su participación en su status de ciudadano con capacidad de obrar dentro de un determinado Estado; es decir, son las facultades y/o titularidades que en conjunto se dilucidan como un amplio ejercicio de la participación política.<sup>2</sup>

La democracia implica que los sujetos de un Estado participen libre e igualitariamente en el sino de su comunidad. Pero para poder interactuar en la toma de decisiones, a través del ejercicio de sus derechos políticos, dichos miembros deben tener el status de ciudadanos.

La ciudadanía, históricamente hablando, siempre ha atendido a la condición política de los individuos. Es una figura cuya raigambre parte claramente de la antigua historia de las organizaciones políticas entre los griegos y los romanos, y de sus respectivas polis y civitas . Quienes en ellas gozaban de la calidad de ciudadanos o cives , teniendo tanto el llamado jus suffragii o derecho a sufragar, como el jus honorum que les permitía ser partícipes de la vida y el gobierno de su respectiva ciudad.

La ciudadanía se define como el conjunto de principios y derechos públicos subjetivos otorgados por un determinado sistema jurídico a un grupo de ciudadanos que integran la configuración de un Estado y una sociedad específica. Se trata, en consecuencia, de “una categoría exclusiva y excluyente”;<sup>3</sup> es decir, la ciudadanía se circunscribe desde esta perspectiva al escenario estrictamente interno del Estado.

En suma, Habermas define que la ciudadanía o el status de ciudadano “fija en especial los derechos democráticos de los que el individuo puede hacer reflexivamente uso para cambiar su situación, posición o condición jurídica material”.<sup>4</sup> Lo referido, sencillamente significa que los habitantes adultos de un Estado, sean o no ciudadanos, deben tener la capacidad jurídica de ser partícipes en la vida política de ese Estado; concretamente, a través de las formas democráticas que permiten la toma de decisiones, es decir, votar y ser votados.

El derecho a ser votado, como eje central del presente proyecto, se define desde su idea pasiva como el derecho individual a ser elegible y a presentarse como candidato en las elecciones para cargos públicos. La titularidad y ejercicio de este derecho y las condiciones que lo acompañan para su ejercicio, no son propiamente de un amplio espectro como lo analizaremos a continuación, y que esto, viene a reafirmar que “los derechos de ciudadanía implican una presión hacia la desigualdad”.<sup>5</sup>

Los requisitos positivos y negativos del sufragio pasivo se configuran como las condiciones necesarias para la titularidad y ejercicio de este, y otros derechos políticos. Respecto a los requisitos positivos, teóricamente hablando, son el conjunto de formalidades que se requieren para poseer la capacidad de ser elegible, mientras que los requisitos negativos se refieren a los elementos de inelegibilidad como condiciones para el ejercicio de un derecho preexistente.

En lo tocante a los requisitos positivos en el contexto constitucional y normativo de los países de América Latina, estos por lo general y dependiendo del caso, contemplan estas formalidades respecto a condiciones de: poseer la cualidad de elector, clase de ciudadanía, vínculo con el distrito electoral, grado de instrucción, poseer determinados medios económicos, vida honesta, estado seglar, afiliación a un partido político, y la propia edad.

Respecto a la edad como requisito positivo, Manuel Aragón señala que “la edad no coincide, prácticamente en ningún caso, con el del sufragio activo. Siendo la de éste 18 años en general (con alguna excepción, siempre a edad inferior, de 16 años o de menores casados), todos los ordenamientos latinoamericanos (con la única excepción del guatemalteco, para los diputados) exigen para el sufragio pasivo, en relación con todos los cargos electivos nacionales, una edad superior a los 18 años. Esta diferencia de edad, respecto del sufragio activo, se explica por razones de prudencia política, en la medida en que puede estimarse conveniente que para el ejercicio de cargos públicos de tanto relieve se requiera de una cierta madurez que, en términos generales, proporcionan la mayor edad y experiencia. Las exigencias de un mínimo de edad oscilan, desde 21 para los parlamentarios y 30 para el presidente, en su grado menor, hasta 30 para los parlamentarios y 40 para el presidente, en su grado mayor”.<sup>6</sup> Actualmente, además del caso señalado por el autor en cita, países como Bolivia, Cuba y Belice, para lo relativo al caso latinoamericano, contemplan la mayoría de edad, es decir, de 18 años cumplidos, para poder ejercer del derecho a ser votados. Mientras que para la experiencia de otras latitudes, como España y Sudáfrica, el criterio es el mismo.

Finalmente, en lo relativo a los requisitos negativos y/o inelegibilidades del sufragio pasivo, estos, como impedimentos para el ejercicio de este derecho suelen por lo general clasificarse respecto a quienes han sido condenados a penas privativas de la libertad, así como aquellas referentes a por razón de parentesco con titulares de cargos públicos.

Los derechos políticos, entre estos el derecho al sufragio pasivo o a ser votado, como una de las categorías de los derechos humanos, son de una importancia fundamental e interrelacionados con otros derechos, como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación.

Los derechos políticos se encuentran contemplados en diversos instrumentos de corte internacional, como la Declaración de los Derechos Humanos, la Carta Democrática Interamericana, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En lo tocante a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el reconocimiento de los derechos políticos se contempla en su Artículo 21, al estipular que:

“1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

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”.

Mientras que en la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su Artículo 23, referente a de los Derechos Políticos, establece que:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Finalmente, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos se ha pronunciado respecto a una definición de los derechos políticos, al referirse que son “...aquellos que reconoce y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país, son por esencia derechos que propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político”.<sup>7</sup>

De las definiciones referidas, es posible identificar el conjunto de prerrogativas, cuya promoción, ejercicio y protección se han dilucidado en elementos estructurales de

fortalecimiento del andamiaje democrático. Por ello, es posible entender que toda persona, o en este caso, todo ciudadano, tiene el legítimo derecho a ser partícipe o a ser elegido para participar en las funciones del dominio público o de la vida política de su país.

La ciudadanía como elemento central del ejercicio de los derechos políticos, entre estos y particularmente el de participación política, contemplados en los diversos instrumentos internacionales referidos, se entiende como la posesión y el ejercicio de derechos inalienables por parte de los individuos como integrantes de la sociedad, que implica la obligación de igual manera de cumplir deberes como el respetar los derechos de los demás individuos.

En el marco constitucional de nuestro país, el artículo 34 de nuestra Carta Magna, advierte con suma claridad, que el status de ciudadanía se adquiere cumpliendo tres requisitos básicamente: primero, tener la calidad de mexicanos; segundo, haber cumplido 18 años; y tercero, tener un modo honesto de vivir. Por lo referido, se presupondría que de dicha disposición constitucional se desprende libremente que cualquier ciudadano pudiese votar en las elecciones populares, así como ser votado para todos los cargos de elección popular, no obstante, el artículo 35 constitucional relativo a los derechos del ciudadano puntualiza que para efectos del derecho a ser votado para los cargos de elección popular debe tener las calidades que establezca la ley, es decir, de cumplir con una serie de requisitos tanto positivos, entre estos el rango de edad, así como no estar en un supuesto o condición de inelegibilidad o de requisitos negativos.

La edad como requisito positivo para el ejercicio de los derechos políticos, además de ser un elemento para la adquisición de la ciudadanía desde la óptica constitucional, se configura según Francisco Ibarra y Aline Rivera como: "...un elemento esencial que se ha establecido en la mayoría de los ordenamientos jurídicos que regulan esta materia, porque los individuos que devienen ciudadanos deben realizar un complejo discernimiento político que repercutirá en todos los aspectos del desarrollo y destino de la sociedad política de la que forman parte, por ello deben contar con una cualidad que sólo puede adquirirse mediante la madurez intelectual y emocional que representa alcanzar la mayoría de edad que, aunque puede variar de sujeto a sujeto y de sociedad a sociedad obedeciendo al desarrollo psíquico, entorno, desarrollo y prácticas sociales, etcétera es necesaria para adquirir esta calidad".<sup>8</sup>

No obstante, la condición de la ciudadanía respecto a la edad, y de este elemento como determinante para tener el acceso al derecho a ser votado a cargos de elección popular, tiene sus excepciones como se avizora en la fracción II, del artículo 35 de nuestra Constitución, y que ello, remite a los artículos 55, 58 y 82 respectivamente, para lo relativo a los cargos de elección popular, tales como Diputados, Senadores, e inclusive el propio cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, donde se enumeran una serie de requisitos positivos como negativos para poder aspirar a ocupar dichos cargos, o bien, al menos ser en principio elegibles, entre estos la edad misma.

Es así bajo una manera diferenciada, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece límites al criterio de edad para el ejercicio pleno de la ciudadanía, estableciendo edades superiores a la de condición de ciudadanía, como requisito



indispensables para ser considerado como ciudadano elegible a alguno de los puestos de elección popular mencionados.

A este respecto, Francesc de Carreras y Josep M. Vallés, puntualizan que la condición para ser elegible, se sujeta como se limita por diversas razones, entre ellas, principalmente, al contar con una edad superior a la que se exige para ser elector.<sup>9</sup> En este sentido, Manuel Aragón puntualiza que la diferenciación entre la edad requerida para acceder a la ciudadanía, de la cual deriva la capacidad para el ejercicio de los derechos políticos, en particular del de sufragio pasivo, y aquella para ser electo a cargos de elección popular, atiende a razones de prudencia política, en la medida en que puede considerarse como conveniente que para el ejercicio de cargos públicos de tanto relieve se requiera de cierta madurez que, en términos generales, proporcionan la mayor edad y la experiencia.<sup>10</sup>

En el caso concreto de los cargos de elección popular mencionados, nuestra Constitución establece para los casos de Diputados, Senadores y Presidente de la República, las edades necesarias de 21, 25 y 35 años de edad cumplidos el día de la elección, respectivamente.

Es así en este sentido, que a pesar de que nuestra Constitución establece puntualmente los elementos que actualizan el status de ciudadanía, también establece un criterio que limita sin ninguna sólida justificación el ejercicio del derecho a ser votado, transgrediendo una de las condiciones actuales de la misma ciudadanía y su concepción.

Lo anterior, significa que al interior de la condición de ciudadanía se pueden identificar dos categorías de la misma. En una que permite el ejercicio a votar y ser votado, y otra, del derecho a votar pero no a ser votado. Lo referido, se dilucida como una inconsistencia de carácter no solamente conceptual, sino de igual manera, de los alcances de dicha condición, que sin duda alguna, no puede tener cabida en el corpus constitucional en virtud de tratarse de un criterio excluyente y discriminatorio, sustentado en el rango de edad.

A nivel de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la reflexión sobre el tema de reducir el rango de edad para poder ejercer el derecho a ser votado a cargos de elección popular, se han sentado algunos precedentes en la materia. En 2013, al interior de la LXII Legislatura, la Diputada Lizbeth Loy Gamboa Song del Partido Revolucionario Institucional, presentó una Iniciativa con Proyecto de Decreto que proponía reformar la Fracción II, del Artículo 55, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de reducir el rango de edad de 21 a 18 años para el cargo de Diputado. A este respecto, la legisladora federal puntualizó en su momento, que se trataba de un proyecto legislativo que vendría a garantizar igualdad de derechos a los jóvenes desde los 18 años, y considerando que en la Constitución existe una contradicción legal al dotar de la condición de ciudadanos a las personas a los 18 años pero al prohibirles poder ser electos para el cargo de Diputado.<sup>11</sup>

Asimismo, al interior de la actual LXIII Legislatura, la Diputada Ana Georgina Zapata Lucero, del Partido Revolucionario Institucional, presentó en este año, una Iniciativa con Proyecto de Decreto bajo la misma tesitura que la anteriormente referida, argumentando atinentemente que: “la propuesta tiene como aspiración última que los jóvenes mexicanos no se sientan espectadores pasivos de la historia y de la vida democrática del país, sino

participes y corresponsables. Para alcanzar estos objetivos, la participación de la juventud debe ser activa, consciente, libre, responsable, eficaz y completa”.<sup>12</sup>

Por lo referido, las propuestas en mención presentadas al seno de esta H. Cámara de Diputados, representan un antecedente importante para con la inclusión de otros sectores poblacionales y potencialmente participativos para los cargos de elección popular, pero no suficiente, por lo que la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto va un poco más allá, al plantear que estos no únicamente deben limitarse a los cargos de diputados federales, sino de igual manera, a los cargos de senadores.

A nivel de las entidades federativas de nuestro país, actualmente Estados como Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala y Veracruz han abierto las puertas de la representación popular legislativa a hombres y mujeres mayores de 18 años. Mientras que en otras entidades como Jalisco y Michoacán, ya han presentado proyectos legislativos de la misma naturaleza al seno de sus Congreso locales, encontrándose dentro de un status legislativo de dictamen en las comisiones legislativas conducentes.

La presente propuesta, básicamente de corte constitucional, plantea la reforma de la Fracción II, del Artículo 55, como del Artículo 58, ambos relativos al Título Tercero, Capítulo II, Del Poder Legislativo, Sección I, De la Elección e Instalación del Congreso.

En lo tocante a la Fracción II, del Artículo 55, la propuesta de reforma plantea reducir el rango de edad de 21 a 18 años para la ampliación del espectro de ciudadanos que puedan ser votados al cargo de elección popular de Diputado. Y en lo que respecta al Artículo 58, se reduce el referido rango de edad de 25 a 18 años para el cargo de Senador. Para que dicho supuesto de edad ciudadana, se tenga al día de la elección.

A manera de conclusión, es a la luz de las nociones sobre ciudadanía que se establecen en los diversos instrumentos internacionales como en los textos constitucionales de avanzada, como de los razonamientos vertidos en la presente argumentación, que frente a las restricciones del ejercicio de los derechos políticos derivados de la condición de ciudadanía, es necesario plantear una reingeniería del concepto y sus alcances, que permita que el individuo que adquiera la calidad de ciudadano, debe contar con la capacidad legal de votar, y en consecuencia ser votado.

#### 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 honorable 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 reforman la fracción II, del artículo 55, así como el artículo 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma la fracción II del artículo 55, así como el artículo 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 55. ...

I. ...

II. Tener 18 años cumplidos el día de la elección;

III. ...

Artículo 58. Para ser senador se requiere los mismos requisitos que para ser diputado.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los 180 días posteriores a la publicación del presente decreto.

Notas

1 Ferrajoli, L. (2007). Los fundamentos de los derechos fundamentales. 3ª Ed. Madrid: Trotta. P. 19.

2 Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., Thompson, J. (Compiladores). (2007). Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. 2ª Ed. México: Fondo de Cultura Económica / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / Instituto Federal Electoral / Universidad de Heilderbeg. P. 48.

3 De Lucas, J. Peña, S. Solanes, A. (2001). Trabajadores migrantes. Unión Europea: Editorial Germanía. P. 81.

4 Habermas, J. (1998). Facticidad y validez. Madrid: Trotta. P. 626.

5 Zolo, D. (1997). La ciudadanía en una era poscomunista. Barcelona. La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad. Num. 3. P. 127.

6 Aragón. M. (2007). Derecho Electoral: Sufragio Activo y Pasivo. Consultado el 15 de septiembre de 2016 en:

[http://www.idea.int/publications/electoral\\_law\\_la/upload /X.pdf](http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload /X.pdf)

7 Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Informe. Democracia y Derechos Humanos. CIDH. P. 18.

8 Instituto de Investigaciones Jurídicas. (2009). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Editorial Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo II, P. 106.

9 De Carreras, F. M. Vallés J. (1977). Las Elecciones. Barcelona: Editorial Blume. P. 58.

10 Nohlen. D., Zovatto. D., Orozco. J., Thompson. J. (Compiladores). (2007). Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. 2ª Ed. México: Fondo de Cultura Económica / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / Instituto Federal Electoral / Universidad de Heilderbeg. P. 188 y 189.

11 Animal Político. (2013). Los más jóvenes también deben tener derecho a ser votados. Consultado el 21 de septiembre de 2016 en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2013/02/18/los-mas-jovenes-tambien-deben-tener-derecho-a-ser-votados/>

12 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). Plantean disminuir de 21 a 18 años la edad mínima para aspirar al cargo de diputado federal . Consultado el 22 de septiembre de 2016 en:  
<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2016/Marzo/27/1192-Plantean-disminuir-de-21-a-18-anos-la-edad-minima-para-aspirar-al-cargo-de-diputado-federal>

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

Diputada María Concepción Valdés Ramírez (rúbrica)

Que reforma el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados César Camacho Quiroz y Víctor Manuel Giorgana Jiménez e integrantes del Grupo Parlamentario del PRI

Quienes suscriben, diputados integrantes de la Coordinación Estatal de Puebla y el diputado César Camacho Quiroz, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la LXIII Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, en ejercicio de las facultades que confieren los artículos 71, fracción II y 73, fracción XXX, en relación con el artículo 1o., párrafos tercero y quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de este honorable pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

La discriminación es un fenómeno de larga data y que por desgracia se ha presentado a lo largo de la historia de la humanidad, desde sus más remotas épocas y que lamentablemente todavía subsiste en nuestros días.

La Carta de la Naciones Unidas de 1945, en su preámbulo postuló la afirmación de la fe de los pueblos en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, así como la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y de las naciones, y señaló la práctica de la tolerancia y la convivencia pacífica como un medio para mantener la paz y seguridad internacionales. Asimismo, en su artículo 1 señaló entre los propósitos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), “desarrollar y estimular el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinciones por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

Con el paso del tiempo, se crearían diversos tratados e instrumentos internacionales que vendrían a establecer más claramente, no sólo la igualdad de derechos, sino un auténtico derecho a la no discriminación, particularmente en favor de grupos considerados como vulnerables: mujeres, minorías étnicas y religiosas, grupos indígenas, menores de edad, discapacitados, migrantes, etcétera.

En los siguientes instrumentos internacionales podemos encontrar prohibiciones a la discriminación y trato desigual: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1966), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención Americana sobre Derechos Humanos llamada también “Pacto de San José” (1969), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1978), la Convención Internacional sobre los Derechos de

los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2006), por citar sólo algunos.

En el caso de nuestro país, la igualdad de derechos ha estado presente prácticamente desde nuestros primeros documentos constitucionales, incluso en los Sentimientos de la Nación de 1813, se hizo referencia a ella al hablar de que se prohibiera para siempre la esclavitud y la distinción de castas, debiendo quedar todos como iguales y que sólo distinguiría a un americano de otro, el vicio y la virtud.

En nuestro derecho positivo, el antecedente de mayor trascendencia en esta materia es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece expresamente el principio antidiscriminatorio, a raíz de la reforma en 2001 al artículo primero para que se prohibiera toda forma de discriminación que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas:

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.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

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.

En este sentido, a raíz de la reforma, en 2003 se creó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), misma que fue reformada en marzo de 2014 por este órgano legislativo para dotar al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación de mejores y más amplias atribuciones en la materia y brindar una efectiva protección del

derecho a la no discriminación de las personas que viven y transitan por el territorio nacional, con mayor apego a los instrumentos internacionales en la materia, ratificados por el Estado mexicano.

Sin lugar a dudas la tarea no es sencilla, pues implica no sólo cambios y reformas en el ámbito legislativo, sino también un cambio en las políticas de estado en distintos rubros, empezando por lo económico, alimentación, educación, salud, servicios públicos, lo laboral, y sobre todo implica de manera fundamental una transformación cultural que permita a la sociedad mexicana liberarse de falsas concepciones que nos han impedido reconocernos como iguales y que han sido un obstáculo para que la discriminación en el Estado mexicano sea erradicada definitivamente.

El Reporte sobre la Discriminación en México 2012<sup>1</sup> del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, considera como acto discriminatorio a todo proceso, mecánica, contexto, institución, discurso o norma dispuestos injusta, asimétrica y sistemáticamente para excluir, limitar o despojar a las personas de su dignidad, su autonomía, sus derechos o los bienes obtenidos por el esfuerzo común, por motivos relacionados con uno o varios estigmas o marcadores sociales.

Un gran reto a enfrentar por esta Legislatura es el combate a la discriminación en todas sus formas, es preocupante que en pleno siglo XXI, haya prácticas que si bien no establecen actos discriminatorios, si los permiten con determinados trámites y servicios. Es el caso de la “Constancia de no antecedentes penales” que en diferentes circunstancias es solicitada al gobernado y es emitida por las autoridades de nuestro gobierno en los diferentes niveles.

En diferentes regiones de la República Mexicana aún se exige esta constancia de no antecedentes penales, cuando es a todas luces discriminatorio e ilegal, ya que quienes salen de los reclusorios ya se han readaptado y por ello es discriminatorio exigirles este documento para permitirles laborar legal y honradamente.

Doctrinalmente, Sergio García Ramírez en su libro Derecho Penal <sup>2</sup>, refiere las características de nuestro derecho y el objetivo que persigue en particular, la materia penal:

“El Sistema Penal en nuestra Constitución recoge los postulados del individualismo jurídico: la persona física como centro y razón del orden normativo del estado. Se añaden las aportaciones de la corriente social del derecho, reflejadas particularmente en las normas de readaptación social y menores infractores. La suma de ambas tendencias produce el nuevo concepto de derechos humanos, o mejor aún derecho humano ante el estado nacional, los otros individuos, los órganos de poder informal y la comunidad internacional.”

En este sentido, el vigente artículo 18, párrafo segundo de nuestra Carta Magna establece que:



“El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley . Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.”

Sergio García Ramírez define la reinserción social como “la readaptación que ahora es reinserción es el supremo correctivo frente al delito natural, la reincorporación justamente en el conocimiento, respeto y preservación en términos formales. Se trata de un pacto de no agresión a estos mismos valores en la medida que permita y auspicie la preservación de un sistema”<sup>3</sup> .

Cabe destacar que la reinserción social permite colocar al sentenciado en un ambiente apto mientras cumple su pena brindándole un tratamiento efectivo que asegure la no reincidencia y su vez aportándole los medios necesarios para que pueda reinsertarse nuevamente en la sociedad una vez puesto en libertad.

Resulta entonces inverosímil que el estado busque la reinserción de aquellas personas que han cometido un ilícito y a la vez consienta actos que se lo impiden, como es el caso de la solicitud de la constancia de no antecedentes penales, ya que independientemente de si el sujeto resulto culpable o inocente, en el primero de los casos ha compurgado ya una pena, ya sea administrativa o privativa de libertad; en el segundo caso resulta mayormente preocupante que habiendo sido absuelto de todo cargo, el antecedente quede grabado para su historial.

Es posible además argumentar que el registro de antecedentes penales, al tratarse de datos personales, deben ser protegidos ya que pueden vulnerar la dignidad de las personas que son sometidas a un procedimiento penal y estigmatizarlos de por vida por su presunta o comprobada implicación en un hecho delictivo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en relación a este tema, precisando que la existencia de antecedentes penales no acredita por sí sola la carencia de probidad y de un modo honesto de vivir, por lo que podemos concluir que la carta de antecedentes penales además de ser ilegal y violatoria de derechos humanos, es ociosa.

Tesis: 20/2002

Tercera Época

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 10 y 11.

Antecedentes Penales. Su existencia no acredita, por sí sola, carencia de probidad y de un modo honesto de vivir.

El hecho de haber cometido un delito intencional puede llegar a constituir un factor que demuestre la falta de probidad o de honestidad en la conducta, según las circunstancias de la comisión del ilícito, pero no resulta determinante, por sí solo, para tener por acreditada la carencia de esas cualidades. El que una persona goce de las cualidades de probidad y honestidad se presume, por lo que cuando se sostiene su carencia, se debe acreditar que dicha persona llevó a cabo actos u omisiones concretos, no acordes con los fines y principios perseguidos con los mencionados valores. En el caso de quien ha cometido un delito y ha sido condenado por ello, cabe la posibilidad de que por las circunstancias de tiempo, modo y lugar de ejecución de ilícitos, se pudiera contribuir de manera importante para desvirtuar esa presunción; sin embargo, cuando las penas impuestas ya se han compurgado o extinguido y ha transcurrido un tiempo considerable a la fecha de la condena, se reduce en gran medida el indicio que tiende a desvirtuar la presunción apuntada, porque la falta cometida por un individuo en algún tiempo de su vida, no lo define ni lo marca para siempre, ni hace que su conducta sea cuestionable por el resto de su vida. Para arribar a la anterior conclusión, se toma en cuenta que en el moderno estado democrático de derecho, la finalidad de las penas es preponderantemente preventiva, para evitar en lo sucesivo la transgresión del orden jurídico, al constituir una intimidación disuasoria en la comisión de ilícitos y como fuerza integradora, al afirmar, a la vez, las convicciones de la conciencia colectiva, función que es congruente con el fin del estado democrático de derecho, que se basa en el respeto de la persona humana. Así, el valor del ser humano impone una limitación fundamental a la pena, que se manifiesta en la eliminación de las penas infamantes y la posibilidad de readaptación y reinserción social del infractor, principios que se encuentran recogidos en el ámbito constitucional, en los artículos 18 y 22, de los que se advierte la tendencia del sistema punitivo mexicano, hacia la readaptación del infractor y, a su vez, la prohibición de la marca que, en términos generales, constituye la impresión de un signo exterior para señalar a una persona, y con esto, hacer referencia a una determinada situación de ella. Con esto, la marca define o fija en una persona una determinada calidad que, a la vista de todos los demás, lleva implícita una carga discriminatoria o que se le excluya de su entorno social, en contra de su dignidad y la igualdad que debe existir entre todos los individuos en un estado democrático de derecho. Por ende, si una persona comete un ilícito, no podría quedar marcado con el estigma de ser infractor el resto de su vida, porque ello obstaculizaría su “reinserción” social. En esa virtud, las penas que son impuestas a quien comete un ilícito no pueden tener como función la de marcarlo o señalarlo como un transgresor de la ley ni, por tanto, como una persona carente de probidad y modo honesto de vivir; en todo caso, la falta de probidad y honestidad pudo haberse actualizado en el momento en que los ilícitos fueron cometidos; pero si éstos han sido sancionados legalmente, no podría considerarse que esas cualidades desaparecieron para siempre de esa persona, sino que ésta se encuentra en aptitud de reintegrarse socialmente y actuar conforme a los valores imperantes de la sociedad en la que habita.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-020/2001. Daniel Ulloa Valenzuela. 8 de junio de 2001. Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-303/2001. Partido Acción Nacional. 19 de diciembre de 2001. Unanimidad de seis votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-011/2002. Partido Acción Nacional. 13 de enero de 2002. Unanimidad de seis votos.

La Sala Superior en sesión celebrada el veinte de mayo de dos mil dos, aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Con la reforma planteada se pretende modificar el artículo 1o. constitucional que está incluido en el catálogo de derechos humanos que el Estado mexicano está obligado a proteger a fin de dotar de seguridad jurídica a los ciudadanos y evitar la discriminación, asimismo se abre la puerta a que aquellos que sean víctimas de discriminación por causa de los antecedentes penales y sean menoscabados sus derechos fundamentales, puedan acudir al Juicio de Amparo para alcanzar la mayor protección.

En vista de lo anterior, resulta urgente e impostergable, configurar en el plano normativo, tanto a nivel constitucional como legal en nuestro país, mayores alcances al derecho a la no discriminación, estableciendo los mecanismos necesarios para evitar su vulneración, por parte de las autoridades como por particulares, consagrando también los medios legislativos, administrativos y judiciales para garantizar su plena efectividad.

En el ánimo de enriquecer la presente iniciativa y haciendo uso de los recursos con que contamos los legisladores, solicitamos al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) órgano técnico de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, una opinión jurídica respecto de la presente iniciativa, misma que adjunto para su conocimiento, y consideración al momento de la elaboración del dictamen respectivo:

CEDIP

#### Consideraciones Generales

Primera . El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por México el 23 de marzo de 1981, establece en su artículo 6 que los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y comprende la obligación de los Estados de tomar medidas adecuadas para garantizar este derecho.

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales ha emitido en su Observación General número 18 (mismo que interpreta el contenido del artículo 6 del Pacto) que el derecho al trabajo en todas sus formas y a todos los niveles implica necesariamente la accesibilidad al empleo:

En virtud del párrafo 2 del artículo 2, así como del artículo 3, el Pacto proscribe toda discriminación en el acceso al empleo y en la conservación del mismo por motivos de raza,

color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud (incluso en caso de infección por el VIH/SIDA), orientación sexual, estado civil, político, social o de otra naturaleza, con la intención, o que tenga por efecto, oponerse al ejercicio del derecho al trabajo en pie de igualdad, o hacerlo imposible. Según el artículo 2 del Convenio N° 111 de la OIT, los Estados Partes deben “formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto”.

Esta observación también destaca la trascendencia de la no discriminación laboral como derecho humano, por lo que exige de los Estados el cumplimiento efectivo de determinadas obligaciones, tales como adoptar medidas que protejan a los trabajadores de la interferencia de terceros en el disfrute del derecho al empleo, así como adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de otro tipo adecuadas para velar por su plena realización.

El derecho a la no discriminación laboral se robustece con la cláusula antidiscriminatoria general contenida en el artículo 2, párrafo segundo, del Pacto:

Artículo 2o.

(...)

2. Los estados parte en el presente pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Para efectos de derivar el significado preciso del término “discriminación”, el Comité ha emitido una Observación General (número 20) para la interpretación del artículo 2, en donde se señala que “por discriminación se entiende toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto”.

Los artículos que contienen tanto la cláusula antidiscriminatoria como el que contiene el reconocimiento del derecho al trabajo, incluidos sus respectivas interpretaciones, deben ser leídos e interpretados en conjunto.

Adicionalmente, la comunidad internacional aprobó en 1958 el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la discriminación en el empleo, el cual ha sido identificado por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo como uno de los ocho convenios fundamentales para garantizar los derechos de los seres

humanos en el trabajo, con independencia del nivel de desarrollo de los Estados Miembros. Estos derechos son condición previa para el desarrollo de los demás, por cuanto proporcionan el marco necesario para mejorar las condiciones de trabajo individuales y colectivas.

El Convenio, ratificado por México el 11 de septiembre de 1961, establece los alcances terminológicos de “discriminación” y señala que comprende “cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”, disponiendo asimismo que los Estados deben “formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto”. Este Convenio 111 también obliga a los estados a modificar o derogar las prácticas y disposiciones administrativas discriminatorias, y a promulgar leyes tendientes a combatir la discriminación laboral.

Segunda. En el ámbito nacional, México también ha reconocido la importancia de estos dos derechos fundamentales. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

“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.”

Por su parte, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación, prohíbe en su artículo 13:

Artículo 13. Queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades.

A efecto de lo anterior, se consideran como conductas discriminatorias:

(...)

III. Prohibir la libre elección de empleo, o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo;

Por su parte, el derecho al trabajo se encuentra reconocido en el artículo 123 constitucional:

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

La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 133, prohíbe a los patrones discriminar trabajadores potenciales o formales “por razón de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro criterio que pueda dar lugar a un acto discriminatorio”. Los patrones, por tanto, no pueden negarse a aceptar trabajadores por el hecho de que tengan antecedentes sin incurrir en un acto discriminatorio.

Tercera. Es necesario señalar que la constancia de no antecedentes penales no tiene un fundamento preciso en la legislación. La única referencia disponible al respecto es una tesis aislada del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, misma que define los antecedentes penales como “aquellos registros que efectúa la autoridad administrativa o judicial, con el fin de llevar un control de los procesos que pudieran estar instruyéndose en contra de una persona, o bien de las condenas recaídas a dicha persona a fin de conocer si ha cometido algún delito anterior y ha sido condenada por alguno de ellos”. En este sentido, la constancia de no antecedentes penales se deriva de la identificación administrativa que hacen las autoridades de aquellas personas que fueron o están siendo sujetas a un proceso penal, información que se asienta en una tarjeta denominada “ficha signalética”. En dicha tarjeta, además de los datos particulares o generales del individuo, media filiación y delito por el que se instauró la causa, es costumbre registrar las huellas dactilares y fotografías del indiciado, tanto de frente como de perfil.

De conformidad con el artículo 193 Quintus del Código Federal de Procedimientos Penales, la información que contenga la ficha signalética se considerará como datos personales confidenciales y reservados a los que “sólo pueden tener acceso: I. Las autoridades competentes en materia de investigación de los delitos, para los fines que se prevean en los ordenamientos legales aplicables, y; II. Los probables responsables, estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal”. Esta información no se podrá proporcionar por ninguna circunstancia a terceros, y los servidores públicos que quebranten “la reserva del registro o proporcione información sobre el mismo, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal, según corresponda”.

Por lo anterior, es posible argumentar que el registro de antecedentes penales, al tratarse de datos personales que deben ser protegidos, ya que pueden vulnerar la dignidad de las personas que son sometidas a un procedimiento penal y “marcarlas” de por vida por su presunta o comprobada implicación en un hecho delictivo.

La ficha signalética puede ser útil para que el juez individualice la pena del indiciado una vez que éste es declarado culpable, o bien, para el ejercicio del derecho de defensa del detenido. Este registro también cumple fines estadísticos y de prevención del delito, e incluso ha demostrado ser eficaz para combatir la suplantación de identidad en los centros penitenciarios. Por desgracia, la ficha signalética también ha servido como referente obligado para la elaboración de certificados de no antecedentes penales, un documento que puede ser exigible por los patrones a sus trabajadores o a los candidatos a ocupar un empleo como requisito para ser considerado o para permanecer en el empleo.

Cabe señalar que existen ciertas actividades para las cuales el requisito de la carta de no antecedentes penales resultaría justificable, como las relacionadas con la seguridad pública y la administración de justicia. En consecuencia, la obligación de presentar un certificado de no antecedentes penales al momento de solicitar empleo sólo está justificada en los casos que las leyes específicamente prevén para ocupar determinados cargos públicos que, en atención a la investidura de que se trate, se exija probada honorabilidad, probidad y buena reputación (v.g., secretarios de despacho, ministros de la Suprema Corte, procurador general de Justicia, comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, consejeros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, etcétera). Esta condición no implica afirmar que quienes hayan sido sujetos a un proceso penal no posean dichas cualidades, sino que en ese tipo de cargos no se puede generar la menor duda por parte de los ciudadanos destinatarios del servicio público.

En razón de que la ley contempla explícitamente los casos por los que es legal exigir un certificado de no antecedentes penales, debe entenderse que esta obligación no es extensiva a empleos o actividades que no se encuentren claramente previstas en la ley.

El párrafo segundo del artículo 165 del Código Federal de Procedimientos Penales a la letra señala que:

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

Podría alegarse que el ejercicio “del derecho legalmente previsto” en esta disposición se refiere precisamente al derecho al trabajo. Sin embargo, los derechos fundamentales no pueden ser condicionados o menoscabados por el estado que los reconoce, como tampoco pueden ser interpretado en un sentido que restrinja las libertades de las personas (conforme al principio pro persona), ni mucho menos que permita un acto de discriminación por su involucramiento en procesos jurisdiccionales penales, o bien, en razón de la comisión de delitos por los que ya se han compurgado las penas correspondientes. Esta argumentación se ve reafirmada por el párrafo cuarto del artículo 193 Quintus del citado Código, mismo que señala abiertamente que “el registro no podrá ser utilizado como base de discriminación, vulneración de la dignidad, intimidad, privacidad u honra de persona alguna”.

El empleo de la información que obra en la ficha señalética para fines distintos a los precisados en el Código Federal de Procedimientos Penales es violatorio de derechos humanos, sobre todo si dicha información tiende a limitar, menoscabar o condicionar derechos fundamentales, tales como el derecho al trabajo, a la igualdad jurídica y a la intimidad.



Cuarta. En razón de lo expuesto, puede afirmarse que los antecedentes penales no son más que un registro administrativo informativo que tiene por objeto aportar datos para la individualización de la pena, derivar estadísticas, facilitar la investigación de delitos y ayudar a un inculcado en su defensa, por lo que de ningún modo implican la inocencia o culpabilidad de una persona, ni mucho menos sugieren su predisposición a la comisión de ilícitos y conductas delictivas en el futuro. Esta información, en función de su naturaleza y sensibilidad, se equipara a datos personales, por lo que no deben ser proporcionados a terceros ni ser exigibles por éstos como condicionante para el desempeño de un empleo o actividad lícita, o el ejercicio de derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

A ningún ciudadano se le puede negar el derecho de trabajar en la profesión u oficio de su elección, mientras éste sea lícito. Las únicas causas para conculcar esta libertad están claramente delimitadas en el artículo 5o. de la Constitución, y son: determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa.

Quinta. Desde otro ángulo del tema que nos ocupa, es cierto que es un derecho de los patrones y de las empresas determinar el proceso de reclutamiento y selección de trabajadores y trabajadoras; desde exámenes y pruebas prácticas para demostrar experiencia y conocimiento, hasta exámenes psicométricos. La evaluación de las habilidades para el trabajo así como las características emocionales de un solicitante, a pesar de versar sobre datos sensibles y privados, resulta necesaria para realizar un diagnóstico del aspirante en relación con el puesto pretendido.

Es por ello que todas aquellas capacidades que tengan relación directa con el puesto que se ofrece deben ser evaluadas integralmente y en libertad, puesto que constituyen la base de crecimiento y desarrollo de las actividades productivas que cada empresa, gobierno o patrón persona física se plantee.

Sin embargo, a pesar de que los patrones tienen la libertad de elegir sus modelos de contratación, queda vedado de su esfera de competencia incluir esquemas de contratación que resulten discriminatorios, por no constituir la forma idónea de calificar las capacidades en relación con el puesto sino simplemente por tener sustento en el prejuicio y la suposición, como lo es el caso de la no contratación por contar con antecedentes penales, lo que es sumamente ambiguo y lesivo de los derechos de las personas.

Sexta. No es objetivo presuponer la futura comisión de una conducta delictiva con base en la conducta pasada, además de que constituye una pena adicional a la que corresponda por materia penal, que a menudo es más grave que la propia sanción impuesta por el Estado, y que consecuentemente orilla a la marginación y a la incapacidad de la reinserción social, que es la esencia de todo el sistema punitivo democrático.

Los costos sociales del delito se extienden en una cadena de indefinida extensión y alcance que como se ha expuesto en la tesis de jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no tiene sustento alguno.<sup>4</sup>

Al extinguirse la causa penal y haber concluido la pena de privación de la libertad, no existe motivo que sustente la exclusión laboral o la posesión de datos sobre antecedentes penales en manos de particulares que forman parte de la vida privada de cualquier ciudadano; datos personales sensibles.

Séptima. Con la finalidad de enriquecer el presente análisis, se considera necesario la revisión del Acuerdo A/023/12, emitido por la Procuraduría General de la República, y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de febrero del 20125 .

Cabe resaltar la coincidencia de criterios doctrinales en los que se fundamenta el acuerdo de la PGR y la argumentación vertida por el diputado promovente en torno a la relatividad jurídica de las constancias de antecedentes no penales, cuya solicitud por parte de los patronos constituye en un acto de discriminación, un estigma que impide la reincorporación del individuo a la sociedad.

Sin embargo dicho Acuerdo deja abierta la posibilidad de que se expidan constancias de Datos Registrales, siempre y cuando ésta sea requerida por las siguientes autoridades:

- I. Embajada o consulado en México;
- II. Embajada o consulado de México en el extranjero, o
- III. Dependencia o entidad gubernamental.

#### Conclusiones

Primera. Derivado de un análisis jurídico transversal, se desprende que negar el acceso al empleo con base en la existencia de antecedente penales o solicitar la entrega de cualquier tipo de certificado que acredite que no se cuenta con antecedentes penales, resulta discriminatorio por estar basado exclusivamente en un prejuicio y constituye un acto violatorio de las obligaciones internacionales que en materia de derechos humanos ha adquirido el Estado mexicano en los convenios anteriormente citados, y atenta directamente contra el derecho al trabajo, en su dimensión de accesibilidad y revestido por la cláusula antidiscriminatoria establecida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por México el 23 de marzo de 1981.6

Segunda. Las adiciones propuestas en la iniciativa de referencia, perfeccionan el alcance jurídico de ordenamientos en la materia, al otorgarles transversalidad en materia de protección de los derechos humanos y congruencia legal, al proscribir una práctica generalizada utilizada por los empleadores para rechazar en forma discriminatoria y prejuiciosa a aspirantes a puestos laborales, perjudicando no sólo a las personas que pretenden acceder a un empleo y desempeñarlo en forma digna y honrosa, sino a todo el sistema penal y su finalidad de reinserción social.

### Consideraciones finales

Es necesario mencionar que el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, carece de facultades para la dictamen, mismas que son propias de las comisiones legislativas, así como de los conocimientos técnicos que involucra esta materia, por lo que nuestra opinión se ciñe solo al aspecto meramente jurídico.

El CEDIP es un órgano técnico de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, normado por el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, que en su artículo 37 establece que los análisis, informes, proyecciones, y en general toda información que generen los Centros, no podrá contener ni sugerir recomendaciones sobre políticas públicas.

En virtud de los argumentos esgrimidos y en ejercicio de las facultades que confieren los artículos 71, fracción II y 73, fracción XXX, en relación con el artículo 1o., párrafos tercero y quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo quinto del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 1o. ...

...

...

...

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

### 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 aprobada la reforma constitucional y publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Cámara de Diputados deberá reformar el artículo 133 de la Ley Federal del Trabajo, para establecer que los patrones no podrán negarse a contratar bajo el argumento de los antecedentes penales; y el artículo 9 de la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación, para incluirlo en aquello que se considera discriminación.

Notas

1 [http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Reporte\\_2012\\_IntroGral.pdf](http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Reporte_2012_IntroGral.pdf)

2 <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/282/3.pdf>

3 Méndez Paz, Lenin, “Derecho Penitenciario”, Editorial Oxford, México, 2008, pág. 118.

4 Tesis: 20/2002 Tercera Época. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 10 y 11.

5 [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5233102&fecha=09/02/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233102&fecha=09/02/2012)

6 Artículo 2º (...) 2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

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

Diputados: César Octavio Camacho Quiroz, Víctor Manuel Giorgana Jiménez, Xitlalic Ceja García, Juan Manuel Celis Aguirre, Charbel Jorge Estefan Chidiac, Carlos Barragán Amador, Hersilia Onfalia Adamina Córdova Morán, Elvia Graciela Palomares Ramírez, Alejandro Armenta Mier, Edith Villa Trujillo, José Lorenzo Rivera Sosa (rúbricas)

**Del Congreso de Michoacán, con proyecto de decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Morelia, Michoacán de Ocampo, a 3 noviembre de 2016.

Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar

Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

Presente

Conforme a lo instruido en sesión celebrada en esta fecha, por este conducto se remite el acuerdo número 216, por el por la que se remite al honorable Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se adiciona un tercer párrafo y se recorren en lo subsecuente los párrafos existentes al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior para conocimiento y efectos correspondientes.

Sin otro particular, le enviamos un cordial saludo.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Diputado Pascual Sigala Páez (rúbrica)

Presidente de la Mesa Directiva

Diputado Wilfrido Lázaro Medina (rúbrica)

Primer Secretario

Diputada María Macarena Chávez Flores (rúbrica)

Segunda Secretaria

Diputada Belinda Iturbide Díaz (rúbrica)

Tercera Secretaria

El honorable Congreso del estado, en sesión celebrada el día de hoy, tuvo a bien aprobar el siguiente

Acuerdo 216

Primero. Los diputados integrantes de la Septuagésima Tercera Legislatura del Congreso del estado de Michoacán de Ocampo, nos permitimos remitir para que se someta para su aprobación ante el honorable Congreso de la Unión, iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se adiciona un tercer párrafo y se recorren en lo subsecuente los párrafos existentes al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Único. Se adiciona un tercer párrafo y se recorren en lo subsecuente los párrafos existentes 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. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

Cualquiera de las cámaras, a través de sus comisiones ordinarias, consultará a las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, cuando se discutan iniciativas para reformar, adicionar o derogar esta Constitución o alguna ley que implique la armonización de la legislación de las entidades federativas, para que mediante la representación de los integrantes que éstas acuerden emitan sus posicionamientos al respecto.

...

...

Transitorios

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

Segundo. Notifíquese el presente acuerdo, así como la propuesta de acuerdo, al honorable Congreso de la Unión, para su conocimiento y efectos correspondientes.

Palacio del Poder Legislativo, Morelia, Michoacán de Ocampo, a los 3 tres días del mes de noviembre de 2016 dos mil dieciséis.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Diputado Pascual Sigala Páez (rúbrica)

Presidente de la Mesa Directiva

Diputado Wilfrido Lázaro Medina (rúbrica)

Primer Secretario

Diputada María Macarena Chávez Flores (rúbrica)

Segunda Secretaria

Diputada Belinda Iturbide Díaz (rúbrica)

Tercera Secretaria



**Que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Gina Andrea Cruz Blackledge e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN**

Los suscritos, diputados de la LXIII Legislatura e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de las facultades que les confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, 76, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, nos permitimos someter a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El derecho de identidad, el cual se realiza a través del registro de nacimiento del niño o niña, es un derecho humano que es reconocido por diversos instrumentos internacionales, ratificados por México, entre los que se encuentran: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Cuando nace un niño o niña, el registro de su nacimiento se convierte en la constancia oficial de su existencia. Aún más, la inscripción del nacimiento en el Registro Civil reconoce a la persona ante la ley, le dota de una identidad y establece sus vínculos familiares, culturales y nacionales.

Particularmente, la Convención sobre los Derechos de los niños, señala en su artículo 7 que “El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. Los estados parte velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida”.

De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en el texto denominado Derecho a la identidad: La cobertura del registro de nacimiento en México en 1999 y 2009, la ausencia de inscripción del nacimiento en el Registro Civil, constituye una clara violación del derecho humano esencial e inalienable de todo niño o niña a la identidad.

Lo anterior, acorde con el mismo instrumento, considerando que el registro de nacimiento constituye un portal de derechos cuando es universal, gratuito y oportuno entendiéndose por ello:

- Universal: El registro universal da cobertura y visibilidad a todos los niños y niñas en el territorio de un país, independientemente de su origen étnico, condición económica o ubicación geográfica.
- Gratuito: La gratuidad del registro de nacimiento es un mecanismo para conseguir la universalidad y oportunidad. Consiste en que el estado no cobre tarifas “oficiales” ni “extra oficiales” por servicios de inscripción de nacimiento de tal manera que no agregue otra limitante más para las personas viviendo en la pobreza o extrema pobreza.
- Oportuno: El registro oportuno es inmediato al nacimiento. El acto de inscribir el nacimiento deberá efectuarse inmediatamente después del alumbramiento ya que esto no sólo asegura el derecho del niño a su identidad, nombre y nacionalidad, sino también contribuye a garantizar la actualización y exactitud de las estadísticas nacionales.

Por otra parte, el registro de nacimiento es también una primera condición que posibilita la participación social de niños y niñas. Los derechos derivados del registro de nacimiento facilitan su inclusión en la vida económica, política y cultural del país, así como el pleno acceso a otros derechos esenciales como el derecho a la salud, a la educación, al cuidado, a la protección y a aquellos derechos a ejercer en la edad adulta. Por ello, una de las mayores muestras de exclusión que sufren los niños y las niñas en todo el mundo es la de no ser registrados al nacer y en consecuencia, carecer de identidad legal y acceso a sus derechos.

Tanto en México como en toda América Latina, es posible destacar la problemática del registro oportuno de nacimientos, en 2011, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (Cepal), anualmente 1.3 millones de nacimientos en las Américas no eran registrados y había un total de 6.5 millones de niños sin certificado de nacimiento.

Para atender dicha situación la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), aprobó en desde 2008, el Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y Derecho a la Identidad (PUICA), el cual busca fortalecer las instituciones del estado responsables del reconocimiento legal de las personas, tanto para promover la identidad civil universal, como para garantizar una mayor confiabilidad de los documentos de identidad.

Una de las estrategias que propone dicho programa es el Registro Hospitalario, el cual consiste en la conexión, sea física o virtual, de un hospital con las oficinas del Registro Civil de manera que sea posible realizar una inscripción de nacimiento en las instalaciones hospitalarias; pudiendo, por ejemplo, instalar una oficina del registro civil en el área de maternidad del hospital, o bien conectar en línea el sistema electrónico del hospital con el sistema de registro civil municipal o centralizado en una entidad nacional.

De acuerdo con la OEA, en el documento denominado Metodología para la instalación de sistemas de registro hospitalario publicado en 2013, los beneficios del Registro Hospitalario son múltiples y variados, sirviendo como mecanismo importante para combatir el subregistro de forma permanente y promover la importancia de la identidad civil tanto para los niños y niñas como para los padres. Entre los beneficios más destacables se incluyen los siguientes:

- Facilita el registro oportuno u ordinario de nacimientos, que es aquel efectuado dentro del plazo establecido por la legislación vigente.
- Facilita el acceso inmediato de los recién nacidos a servicios de salud públicos, incluyendo procesos de vacunación, controles de crecimiento y nutrición.
- Las actas emitidas son seguras; incluyen la fecha exacta de nacimiento.
- Ofrece protección a los recién nacidos, dificultando el tráfico de menores, las adopciones ilegales, el tráfico de órganos y otros abusos.
- Fortalece la red de información sobre la importancia de la identidad civil y el registro de nacimiento a través de la sensibilización del personal de salud pública y de las madres, padres y acompañantes.
- Promueve mayor eficiencia en las operaciones del registro civil.
- Disminuye los errores en las bases de datos producto de la digitación de actas de nacimiento, pues la información recopilada en el hospital será exactamente igual a la transmitida a las entidades locales y centrales del registro civil.
- Establece un ámbito de colaboración entre el registro civil central, municipal, la red de salud, líderes comunales y parteras para promover y asegurar facilidades para la inscripción del nacimiento de todos los niños y niñas.
- Promueve el parto hospitalario.

En ese sentido, si bien es cierto en México se han realizado grandes esfuerzos con el ánimo de resguardar el derecho a la identidad, como lo es la reforma al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, en fecha 17 de junio de 2014, con el propósito de garantizar a toda persona el derecho a la identidad, a través del registro inmediato de nacimientos y la expedición gratuita de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento, se considera importante redoblar esfuerzos, a efecto de que todos los menores desde su nacimiento cuenten con certidumbre en este rubro.

Con base en lo anterior, es pertinente retomar la experiencia que sobre el particular ha emprendido el estado de Baja California, el cual en aras de dar cabal cumplimiento a la garantía del derecho a la identidad de los menores, publicó en fecha 17 de abril de 2015, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el decreto número 242, expedido por la honorable XXI Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, mediante el cual se aprueban reformas al Código Civil del Estado de Baja California, Ley Orgánica del Registro Civil del Estado de Baja California y Código Penal para el Estado de Baja California, las cuales buscan propiciar la inmediatez en el registro de nacimientos en Baja California, mediante la participación de las instituciones de salud públicas o privadas en el inicio del procedimiento para el registro de recién nacidos, del mismo modo dichas

enmiendas buscan responsabilizar a los ciudadanos al proporcionar información veraz y suficiente a dichas instituciones, a efecto de que pueda ser remitida a la Oficialía del Registro Civil correspondiente, para expedir el acta de nacimiento.

Una ventaja del sistema de registro implementado en Baja California, es que al iniciar el procedimiento de registro en instituciones de salud, no se hace necesario que los ciudadanos presenten al recién nacido en la Oficialía del Registro Civil, lo cual reduce significativamente la pérdida de tiempo y los gastos que los ciudadanos realizan para desplazarse a realizar trámites a oficinas públicas, se disminuye el ausentismo laboral, pero principalmente se asegura que los recién nacidos cuentan con un nombre (identidad) desde el momento que las instituciones de salud integran los datos correspondientes en la declaración de nacimiento.

Dados los positivos resultados que se han observado en el estado de Baja California, a tan sólo un año de haber entrado en vigor la reforma a su Código Civil, es que se propone hacer extensivos dichos beneficios a todos los recién nacidos en la República Mexicana, a través de una reforma al citado artículo 4 de nuestra Carta Magna, a fin de que en todo el país los registros de recién nacidos inicien en la institución donde tenga lugar su nacimiento, y que de esta forma todos los niños cuenten con identidad en México.

Por lo antes expuesto, y con fundamento en los artículos señalados, sometemos a consideración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de con proyecto de decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Decreto por el que se reforma el artículo 4o. párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el artículo 4o., párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

...

...

...

...

...

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El estado garantizará el cumplimiento de estos derechos, para lo cual cada entidad federativa realizará las acciones tendientes a que el registro de nacimiento inicie en la institución donde tenga lugar el mismo. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

...

#### Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión y de las legislaturas de las entidades federativas, deberán realizar las adecuaciones a la legislación correspondiente en un plazo no mayor a 120 días contados a partir de la publicación del presente decreto.

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

Diputados: Gina Andrea Cruz Blackledge, José Teodoro Barraza López, José Máximo García López, Wenceslao Martínez Santos, Exaltación González Ceseña, Luz Argelia Paniagua Figueroa, Jaqueline Nava Mouett, María Luisa Sánchez Meza, Jorge Ramos Hernández, María del Rosario Rodríguez Rubio, María Eloísa Talavera Hernández, Eloísa Chavarrías Barajas (rúbricas).

Que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y del decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF el 24 de agosto de 2009, a cargo del diputado Juan Carlos Ruiz García, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito Diputado Juan Carlos Ruíz García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como el artículo 6, numeral 1, fracción I, artículo 76, numeral I, fracción II, artículo 77, numeral 1, y artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito poner a la consideración de esta tribuna, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, al tenor de la siguiente:

#### Exposición de Motivos

Como consecuencia del creciente malestar social originado por casos de excesivos emolumentos percibidos por servidores públicos de los tres órdenes de gobierno que sobrepasaban toda conducta ética pública, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones contenidas en los artículos 75, 115, 116, 122, 12 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante un decreto que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009.

El escarnio público sin duda orilló a que la reforma antes mencionada transitara el proceso legislativo correspondiente, lo que permitió establecer límites y candados para regir el tema en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Un país como el nuestro que, gracias a la corrupción y la mala administración del Poder Ejecutivo Federal, tiene un creciente número de personas en situación de pobreza no puede permitirse tener servidores públicos con remuneraciones ni prebendas fuera de todo contexto y proporción.

Ejemplo de ello es un estudio elaborado por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), el cual concluyó que “México es uno de los tres países, junto con Guatemala y Venezuela, en donde más ha crecido la pobreza [...] entre 2014 y 2015, [...] avanzó a 53.2%.”<sup>1</sup>

En este sentido, es que los legisladores tenemos el deber de velar por dos cuestiones de suma trascendencia para el armónico desarrollo de la Nación; por un lado, crear instituciones eficaces, inclusivas y responsables; por otra parte, también tenemos el deber de promover la transparencia y la rendición de cuentas, con el objetivo de forjar una sociedad informada, que cuente con elementos suficientes para tomar decisiones con pleno conocimiento de causa acerca de quienes encabezan sus instituciones.

Lo anterior tiene dos fundamentos de toda relevancia, el primero de ellos es el recientemente aprobado Sistema Nacional Anticorrupción, que persigue, entre otros objetivos, el de fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones nacionales; el segundo de ellos lo encontramos en la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, que es un esfuerzo global encabezado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que pretende reducir la desigualdad, fortalecer las instituciones gubernamentales, promover la justicia, la paz y la transparencia y preservar el medio ambiente.

En este sentido, es pertinente asentar que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible está conformada por diversos objetivos y metas, los cuales fueron suscritos por el Estado mexicano, vale agregar. Adicionalmente a los fines mencionados en el párrafo anterior, con la reforma propuesta en el presente documento, se estaría abonando al cumplimiento de múltiples objetivos y metas de la Agenda antes referida, llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible, ergo:

Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

Meta 16.5 Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

Meta 16.6 Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.

Meta 16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países.

10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de los resultados, en particular mediante la eliminación de las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y la promoción de leyes, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.

No obstante las premisas antes enunciadas, las disposiciones contenidas en el Artículo Tercero Transitorio del decreto arriba referido, resultaron desafortunadas, ya que no respetan el parámetro fundamental para definir la remuneración de los servidores públicos, el cual debe ser, en todo caso, directamente proporcional a la responsabilidad del cargo desempeñado.

Es oportuno recordar que las bases constitucionales para la definición de la remuneración de los servidores públicos de la federación, las entidades federativas y los municipios, se encuentran en el artículo 127 constitucional, resultando el artículo que no se observa en el decreto de la reforma constitucional en comento.

El artículo constitucional antes referido, establece que las percepciones económicas de ningún servidor público no pueden ser superiores a las devengadas por el Presidente de la República, puesto que, en dicho cargo, por mucho, se ejerce mayor responsabilidad pública



del país, por ejemplo, que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Consejeros de Judicatura Federal, Consejeros del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y los Magistrados de los Poderes Judiciales de las entidades federativas de nuestro país.

Actualmente, las remuneraciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la de los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es por mucho, superior a la estipulada para el Presidente de la República, tal y como puede constatarse en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2016 e incluso en ejercicios anteriores, ya que esto ha sido una práctica desde hace ya varios años.

Durante el proceso de discusión de la reforma en comento, específicamente para el Artículo Tercero Transitorio, algunos actores políticos manifestaron que las percepciones debían mantenerse, pues la misma Constitución Política dispone que su emolumento no debe ser disminuido durante el ejercicio de su cargo.

En virtud de tales manifestaciones, es que se optó por suprimir ese dispositivo de los artículos 94, 116 y 122 de la Constitución Política, a fin de que pueda ser disminuido el emolumento de dichos servidores públicos durante su encargo. Ello por razones de equidad y proporcionalidad, ambas, bases de la verdadera justicia, las remuneraciones de los servidores públicos no deben ser en ningún caso, superiores a las del Presidente de la República.

Es precisamente por dicha razón que, deben ser disminuidos los emolumentos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de cualquier otro servidor público de los tres órdenes de gobierno, con el propósito de ubicarlos en un rango inferior a los emolumentos recibidos por el Presidente de la República.

Esta iniciativa pretende hacer verdaderamente operante la reforma constitucional en materia de control de las remuneraciones de los servidores públicos, que como se asentó líneas arriba fue promulgada mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del día 24 de agosto de 2009.

En esta tesitura, es que se propone una nueva redacción en el Artículo Tercero Transitorio en comento, para que la reforma antes citada comience a implementarse a partir del ejercicio fiscal 2017, pues ya está en vigencia el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2016, además de atender al principio de anualidad que rige a los ejercicios fiscales.

De esta forma, se favorecerá el cumplimiento de diversos objetivos, el fortalecimiento institucional, la igualdad, la transparencia en el ejercicio público y aquellos planteados en los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; es decir, conseguiremos un marco jurídico más sólido que regirá de mejor manera las remuneraciones de los servidores públicos de los tres ámbitos de gobierno.

Por lo anteriormente expuesto y de conformidad a 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 artículo 77 y 78

del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta honorable soberanía el siguiente:

Proyecto de decreto por el que se adicionan, reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. Se reforma el artículo 122, apartado A, fracción IV, párrafo tercero; y se derogan el artículo 94, párrafo undécimo; artículo 116, párrafo segundo, fracción III, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 94. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Derogado.

...

...

Artículo 116. ...

...

I. ... a II. ...

III. ...

...

...

...

...

Derogado.

IV. ... a IX. ...

Artículo 122. ...

A. ...

I. ... a III. ...

IV. ...

...

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México; podrán ser reelectos y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que establecen esta Constitución, así como la Constitución y las leyes de la Ciudad de México.

V. ... a XI. ...

...

Artículo Segundo. Se reforman el Artículo Tercero Transitorio, primer párrafo, así como los incisos a) y b) del mismo del Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009, para quedar como sigue:

...

Artículo Tercero. A partir del ejercicio fiscal del año 2017, las remuneraciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito, los consejeros de la Judicatura Federal, los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral y los magistrados y jueces de los Poderes Judiciales Estatales, que actualmente estén en funciones, se sujetarán a lo siguiente:

a) Las retribuciones nominales señaladas en los presupuestos vigentes no podrán ser superiores al monto máximo previsto en la base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Las remuneraciones adicionales a las nominales, tales como gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones, y cualquier remuneración en dinero o especie, no podrán exceder el máximo establecido en la base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) ...

#### TRANSITORIO

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

#### Nota

1 Excélsior. (2016). México, uno de los tres países donde creció la pobreza: Cepal. [versión electrónica] Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/03/23/1082333> [consultado: 25 de octubre de 2016].

Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, a 6 diciembre de 2016.

Diputado Juan Carlos Ruíz García (rúbrica)

**Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Alicia Guadalupe Gamboa Martínez, del Grupo Parlamentario del PRI**

La suscrita, Alicia Guadalupe Gamboa Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78, 285 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción XXIX-P del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de adopción.

**Exposición de Motivos**

Actualmente México, al igual que muchos otros países, enfrenta grandes retos en materia de familia y población, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2014, los hogares nucleares tuvieron en promedio 3.6 integrantes,<sup>1</sup> cifra que es considerablemente menor a la composición de hace algunas décadas y que ha provocado cambios de gran relevancia en las condiciones sociodemográficas que influyen de manera directa en la conformación de los arreglos familiares.

De igual forma, el Consejo Nacional de Población<sup>1</sup> señala que en las últimas tres décadas, la sociedad mexicana ha experimentado singulares transformaciones económicas, políticas, sociales, culturales y demográficas que han impactado la estructura y dinámica de los hogares. En éstos destacan la reducción de su tamaño, el descenso y retraso de la nupcialidad, el incremento de las uniones consensuales y las rupturas conyugales, así como los hogares monoparentales, unipersonales y reconstituidos.

Uno de los principales retos que surge de esta situación tiene que ver con las niñas, niños y adolescentes que ven coartado su derecho a vivir en una familia, garantizado por el capítulo cuarto de la Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes.

Por un lado, las transformaciones y nuevas dinámicas sociales mencionadas, que se suman a los problemas de pobreza y marginación, una falta de educación sexual, que genera embarazos no deseados y, por ende, situaciones de riesgo y violencia para los menores, provocan un aumento de la población infantil abandonada en casas hogar e instituciones de asistencia pública y privada.

Mientras que por otro lado, la búsqueda de una mejor situación económica o una mayor preparación académica, hace que muchos individuos pospongan cada vez más su decisión de tener un hijo, por lo que al buscar una alternativa, la encuentran muchas veces en la adopción.

Según datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) del año 2005, en México había 1.6 millones de niños en condición de orfandad, atribuible a múltiples causas:

por abandono de los padres, por muerte accidental y súbita de éstos, por enfermedad, por muerte post-parto, entre otras.

En 2005, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) hizo un diagnóstico de la adopción en México, dio a conocer que operan 657 casas hogar, al mismo tiempo que hizo una proyección estadística sobre el aumento del número de niños sin cuidados familiares e institucionalizados en nuestro país, el cual mostró que en 2005 el número de niños en casas hogar era de 28 mil 107, y las proyecciones indicaban un incremento a 29 mil 310 niños en 2010 y para el 2040 llegaría al clímax con una población de 33 mil 242 niños, niñas y adolescentes.

Borbolla Morán<sup>2</sup> señala que “a partir del diagnóstico del DIF y dada la gravedad del problema, se empezaron a generar acciones de cambios culturales, institucionales y legislativos buscando que el Estado mexicano actuara para revertir esta situación de crecimiento de la población infantil institucionalizada”.

De igual forma que “a pesar de que la adopción ha sido un fenómeno que enfrentó cambios en los últimos años en México y es tema de debate en la agenda pública, aún queda mucho por realizar ya que la adopción en nuestro país no posee un marco jurídico homogéneo: cada entidad federativa cuenta con su propia legislación y entre dichas entidades existen diferencias significativas”.

La misma autora concluye que “la figura de la adopción es una de las más importantes dentro del derecho familiar, y sus fines y objetivos se han modificado según los cambios surgidos en cada época: se han realizado grandes reformas a favor de la niñez y el interés superior del menor en nuestro país, y más allá de nuestras fronteras. Se logró el reconocimiento de la adopción como una manera más de hacer familia, velando por encima de cualquier interés por el bienestar de los menores, pero no podemos quedar satisfechos con lo que ya se ha logrado sino que se ha de reconocer que nos queda un gran camino por recorrer en la promoción y defensa de la adopción y, por consiguiente, de la niñez en nuestro país”.

Los problemas de la institucionalización son ampliamente conocidos, los niños carecen de un sentido de pertenencia, crecen inseguros, faltos de amor y del calor que sólo les pueda brindar una familia, convirtiéndolo en un sector poblacional aún más vulnerable y expuesto a caer en situaciones de delincuencia, adicciones o en un círculo de pobreza y falta de oportunidades, por mencionar las más evidentes

Según el DIF,<sup>4</sup> la adopción, es “el medio por el cual aquellos menores que por diversas causas han terminado el vínculo con su familia biológica, tienen la oportunidad de integrarse a un ambiente armónico, protegidos por el cariño de una familia que propicie su desarrollo integral y, estabilidad material y emocional, que los dote de una infancia feliz y los prepare para la vida adulta”.

Al mismo tiempo señala que “es un instrumento que busca siempre el interés superior de la niñez, es decir, la satisfacción integral de las necesidades de una niña, niño o adolescente, así como el pleno ejercicio de todos sus derechos en un tiempo y lugar determinados”, de

igual forma hace la precisión de que “antes de integrar un menor a una familia adoptiva, se buscan medidas de reintegración, es decir, se intenta reincorporar al menor con su familia nuclear (madre y/o padre) siempre y cuando las condiciones familiares que motivaron la protección temporal del Estado hayan cambiado en su beneficio, o bien, han sido regularizadas y ofrezcan un ambiente adecuado para su sano desarrollo”.

Continúa diciendo que “cuando este proceso no fuere posible, se analizará la posibilidad de integrarlos con su familia extensa (abuelos, tíos, etc.) con la finalidad de que sean aquellas personas con las que tienen un lazo consanguíneo y de afecto preexistente, las que les proporcionen la atención y cuidados que necesitan”.

Asimismo, se reconoce a la adopción como una de las figuras del derecho de familia más antigua y cuyos objetivos han variado de tiempo en tiempo. Como ya se mencionó, actualmente, en la legislación mexicana la figura de la adopción se encuentra establecida en el Código Civil Federal y en los Códigos Civiles estatales y leyes familiares, lo que genera que puedan encontrarse algunas variantes en la regulación de la misma figura. Asimismo, los aspectos concretos de las adopciones se encuentran en algunos casos en los Códigos de Procedimientos Civiles Estatales y en los Reglamentos de Adopción de Menores de los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de cada entidad estatal.

La actual configuración jurídica mencionada, significa que la materia de adopción sea una competencia local, de lo anterior resulta que no existe un modelo legislativo único ni un modelo administrativo unificado al respecto. Por lo que la esencia de la presente iniciativa se centra en dotar de una nueva facultad al Congreso de la Unión para que pueda expedir una ley general en materia de adopciones.

Dicha pretensión se justifica ante la necesidad de contar con una uniformidad legislativa, mediante el cual el interés superior de la infancia sea el marco de referencia para regular la adopción en México.

El “diagnóstico sobre el régimen jurídico vigente en el tema de adopción y su correspondiente adecuación con el marco internacional de derechos humanos” elaborado en 2008 por el Centro de estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género,<sup>5</sup> a pesar de la fecha de su publicación, incluye una gran cantidad de ejemplos que son todavía vigentes y que nos muestran esta pluralidad de ordenamientos:

Por ejemplo, el diagnóstico en comentario señala que 22 Estados de la República, solo pueden adoptar las personas mayores de 25 años y en pleno ejercicio de sus derechos, en el Estado de México la edad mínima para adoptar es de 21 años. En los Estados de Guerrero y Tlaxcala, la edad mínima para adoptar es de 30 años. En los Estados de Coahuila, Chihuahua y Puebla, se señala que las personas que pretendan adoptar deberán de ser mayores de edad, sin especificar los años. En el Estado de Querétaro podrán adoptar los mayores de 25 años pero no de 60 que estén en pleno ejercicio de sus derechos.

Asimismo, no existe homogeneidad sobre quienes pueden ser adoptados, por un lado en 28 Estados de la República se establece que podrán ser adoptados uno o más menores de edad y personas con discapacidad, en el Estado de Baja California se establece que podrán ser



adoptados los menores de edad o las personas que no tengan capacidad de comprender el significado de los hechos. En el Estado de Jalisco podrán ser adoptados los menores de edad cuando son huérfanos de padre y madre; los hijos de filiación desconocida declarados judicialmente abandonados; a los que sus padres hayan perdido la patria potestad por sentencia judicial; aquellos cuyos padres o tutores otorguen su consentimiento; y los mayores de edad cuando sean incapaces.

El mismo estudio menciona que respecto a los requisitos que deben acreditar los adoptantes, en 27 Estados de la República los adoptantes deben de cubrir el requisito de contar con medios económicos suficientes para proveer la subsistencia del adoptado y su educación. Así mismo en 26 Estados el hecho de que la adopción sea benéfica para el adoptado representa un requisito a acreditar por los adoptantes.

En 14 Estados de la República se contempla el requisito subjetivo de tener buenas costumbres o ser persona con buenas costumbres si se desea adoptar; en diez Estados de la República se señala como requisito para adoptar, el que el adoptante goce de buena salud mental, así mismo, en Guerrero y Nuevo León, se amplía dicho requisito al señalar que las personas que pretendan adoptar deberán de contar con capacidad psicológica.

Si bien el marco jurídico de la adopción en México se ha venido perfeccionando en los últimos años, así como a consecuencia de la entrada en vigor de convenciones internacionales, tales como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre Conflicto de Leyes en Materia de Adopción y la Convención de la Haya sobre Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, aún existen muchos retos que hacen necesaria la expedición de una norma general que regule la actuación de las autoridades de los 3 niveles de gobierno.

Por ejemplo, diversos estudios hablan de la necesidad de agilizar el proceso de adopción, de realizar programas específicos para promover en adopción a niños enfermos o con alguna discapacidad, que por su condición son predestinados a vivir eternamente institucionalizados.

Cabe mencionar que han existido diferentes esfuerzos legislativos para expedir una ley general o federal en la materia, sin embargo al no tener el Congreso de la Unión la facultad expresa, dichas iniciativas no han prosperado.

Nuestra Constitución establece en el párrafo noveno del artículo 4º que el Estado velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Así mismo, señala que niñas y niños tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral y que este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas dirigidas a la niñez.

Por otro lado, la Convención sobre los Derechos del Niño refiere en su artículo 20 y 21 que niñas y niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especial del Estado, entre estos cuidados se encuentran, la integración en hogares de guarda

o en instituciones adecuadas para su protección y la adopción. En este sentido, los Estados Parte cuidarán que el interés superior de la niñez sea la consideración primordial en la adopción.

Por ultimo también es importante señalar, que en mayo de este año fueron publicados los Lineamientos en materia de adopción del Sistema Nacional para el desarrollo integral de la familia, que contiene una serie de definiciones complementarias a la Ley general de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y su Reglamento, e incluye un glosario, la conformación y funcionamiento de órganos especializados, un mecanismo de evaluación para las personas solicitantes de adopción, incluyendo un curso para los adoptantes y un certificado de idoneidad, así como un proceso muy claro del trámite de adopción, que incluye un informe de adoptabilidad, el acogimiento preadoptivo y postadoptivo, a la vez que describe la de adopción internacional.

Por lo anteriormente expuesto, es evidente que el ordenamiento jurídico en materia de adopciones, está sumamente atomizado, haciéndolo hasta el momento un proceso complicado y burocrático, con múltiples interpretaciones y que va en contra del interés superior de la niñez y su derecho a una familia, por lo que someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto que reforma la fracción XXIX-P del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo único. Se reforma la fracción XXIX-P del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I al XXIX-O. ...

XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de 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, en materia de adopción , así como 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;

XXIX-Q. al XXX. ...

Transitorio

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

Notas

1 Consultado el 17 de noviembre de 2016 en  
[http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/familia2016\\_0.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/familia2016_0.pdf)

2 Consultado el 17 de noviembre de 2016 en  
[http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/205/1/images/Cap06 .pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/205/1/images/Cap06.pdf)

3 Consultado el 17 de noviembre de 2016 en  
<http://www.educacionyculturaaz.com/noticias/la-adopcion-en-mexico-en-los-ultimos-100-meses>

4 Consultado el 17 de noviembre de 2016 en  
<http://micrositios.dif.gob.mx/pdmf/adopciones-2/que-es-la-adopcion/>

5 Consultado el 17 de noviembre de 2016 en:  
[http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/Inv\\_Finales\\_08/DP1/1\\_7.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/Inv_Finales_08/DP1/1_7.pdf)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de diciembre de 2016.

Diputada Alicia Guadalupe Gamboa Martínez

Que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de corrección ortotipográfica, a cargo del diputado Daniel Ordóñez Hernández, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

Nadie desconoce que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, representa nuestro ordenamiento legal supremo e implica, como lo decía Hans Kelsen una encarnación de nuestra soberanía y ha sido considerada, como uno de los símbolos patrios de nuestra nación.<sup>1</sup>

En tal virtud, de su valor objetivo y subjetivo, lo deseable es que el constitucional deba estar escrito pulcramente; es decir, redactado de manera clara, concisa y precisa.

Sin embargo, el ordenamiento supremo contiene diversos errores de carácter tipográfico y ortográfico en 10 de sus artículos; resulta bochornoso que las editoriales que publican el documento legal se vean obligadas a observar las deficiencias mencionadas mediante la inserción de la locución latina sic que, como es sabido, se utiliza para dar a entender que una palabra o frase empleada, pudiera parecer inexacta, literal o textual.<sup>2</sup>

Por ser un documento tan importante y fundamental para el país, es indispensable realizar las reformas que, sin cambiar el sentido de lo establecido en cada artículo, le den a la misma, la calidad que debería tener.

Argumentos

Las diversas constituciones, son por lo general el documento fundamental de un Estado, pero no existe un formato único de éstas.

En sentido formal, nos dice Raúl Contreras Bustamante, que la denominación de “Constitución” se aplica al documento que contiene las normas relativas a la estructura fundamental del Estado, como organización política regulada en un documento de promulgación solemne, mediante un procedimiento especial y superior, siendo considerada también como “ley fundamental” o “norma de normas”.<sup>3</sup>

La clasificación propuesta por el autor antes señalado, establece que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se define dependiendo de su formulación o fórmula jurídica como codificada o escrita; de acuerdo a su reformabilidad es rígida; y según su origen, se clasifica como pactada (las dos Constituciones federales del siglo XIX se clasifican por su origen como derivadas de la voluntad de la soberanía popular).<sup>4</sup>

Es también conocido que la Carta Magna es un documento derivado de otros textos, que tuvieron esa misma categoría y que fueron desplazados (reformados) sucesivamente:

- Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, Apatzingán, 22 de octubre de 1814;
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 1824;
- Constitución Política de la República Mexicana; 5 de febrero de 1857; y
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5 de febrero de 1917.

Esta última aún nos rige; claro está, después de tener varias reformas. La constitución vigente, deriva del trabajo efectuado por el Poder Constituyente realizado del 1 de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917, promulgándose oficialmente (en evidente conmemoración a la fecha en que se decretó su antecesora), el 5 de febrero de 1917.

Por ser el documento fundamental en la vida de un Estado, tanto su contenido como el estilo revisten gran relevancia; así en nuestro caso, no existe un sólo texto constitucional de la historia de la nación, que no haya sido objeto de la minuciosa revisión de su texto en sentido de estilo, sintaxis, gramática y ortografía.

Como referencia a lo anterior, durante el trabajo realizado por el Congreso Constituyente de 1916-1917, específicamente, el martes cinco de diciembre de 1916, durante la quinta sesión ordinaria, se aprobó la creación de diversas comisiones relativas a la organización interna del Constituyente.

En la referida sesión se aprobó la creación de la Comisión de Corrección y Estilo; integrada por los diputados constituyentes: Marcelino Dávalos (Jalisco), Alfonso Cravioto (Hidalgo) y Ciro B. Ceballos (Distrito Federal).<sup>5</sup>

En lo conducente, se lee en el Diario de los Debates:

El mismo C. Secretario: la Mesa propone a los siguientes ciudadanos diputados para integrar la Comisión de Corrección de Estilo: Ciudadanos Marcelino Dávalos, Alfonso Cravioto y Ciro B. Ceballos. Las personas que estén por la afirmativa, sírvanse ponerse de pie. Aprobada.<sup>6</sup>

Se desprende la importancia que se le brindó, no sólo al contenido y alcances del producto a legislar, sino también a la redacción y estilo en que quedó asentado.

Un ejemplo de la trascendencia del trabajo realizado por la Comisión de Corrección y Estilo, lo refiere Armando Soto Flores; quien señaló que en el Proyecto de Reforma a la Constitución de 1857 que remite Venustiano Carranza, su propuesta sobre el artículo 131, relativo a las reformas constitucionales, establecía como requisito para realizar reformas a la misma, lo siguiente:

... se requiere que el Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, o que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados...<sup>7</sup>

De inicio, ese numeral fue modificado, asignándole el 135, mismo que a la fecha refiere los requisitos de reforma constitucional.

Adicionalmente, se reemplazó la letra “o” (conjuntiva, disyuntiva) por la letra “y” (conjuntiva, copulativa), lo que entraña una sustancial modificación que a la fecha perdura y conlleva, a un procedimiento legislativo totalmente distinto al que se proponía Carranza.

El detalle de esta modificación es que se atribuye a la Comisión de Corrección y Estilo. Es evidente que el propio Constituyente consideraba relevante la excelencia en la revisión y corrección de estilo, así como caligráfica.

Nos refiere José Guadalupe Ramírez Álvarez que, en sesión celebrada por el Constituyente el 25 de enero de 1917, la Comisión de Estilo presentó al pleno la minuta que contenía todos los artículos hasta entonces aprobados (no olvidemos que el compromiso de conclusión del texto era el 31 del mismo mes a fin de que el 5 de febrero del mismo año, se cumpliera con la promulgación oficial y protocolaria).<sup>8</sup>

En ese sentido, se determinó que la presentación del documento final fuese artística, puesto que sería sumamente importante que las generaciones futuras conocieran el texto definitivo, pero original, firmado por todos los constituyentes que participaban en su creación. Para tal fin, se designó una comisión que vigilase al artista queretano de dibujo Arvizu, para que transcribiera los artículos en un tomo en blanco preparado para tal efecto.<sup>9</sup>

Por supuesto, entendemos el objetivo histórico-didáctico pretendido y hasta el origen ególatra en muchos de los mismos, pero es prudente también destacar la preocupación real de un sector del Constituyente para que el texto final estuviera simplemente bien elaborado.

Siguiendo la lógica de los congresos constituyentes de la historia de nuestro país, cuya intención fue contar con un documento constitucional, digno de llevar el calificativo de norma superior o ley fundamental; entonces, debe cuidarse la calidad de su contenido.

Los autores Quintana y Carreño<sup>10</sup> señalan que un elemento esencial de la técnica legislativa es “la calidad; esto es, tal elemento tiene como finalidad el vigilar o cuidar que la norma que se expida sea de excelencia”. Derivado de lo anterior, lo que ellos denominan “control de calidad de la norma” será el mecanismo para lograr el objetivo de excelencia; tal precepto obliga al encargado del control de calidad a “examinar el adecuado manejo del lenguaje, la aplicación correcta de la gramática, la firmeza conceptual y la utilidad pedagógica que puede desempeñar la norma”.

Siguiendo esa meticulosidad, después de una revisión minuciosa se han identificado 10 artículos de Nuestra Carta Magna que presentan alteraciones de carácter ortotipográfico.

Las referidas inexactitudes son motivación de la iniciativa de mérito aclarando que, no referiremos a las correcciones de estilo, puesto que pudiera implicar un cambio en el sentido de la norma; es decir en su espíritu.

Para aclarar lo anterior, debe señalarse que la diferencia entre corrección de estilo y corrección ortotipográfica. La consultora editorial Mariana Eguaras<sup>11</sup> señala que en tanto la corrección de estilo se refiere a eliminar errores y las imprecisiones de vocabulario, así como a aumentar la riqueza léxica y eliminar muletillas y vicios léxicos.

Por el contrario, la corrección ortotipográfica implica corregir los errores ortográficos y de puntuación; ajustar la ortografía a las normas de la Real Academia de la Lengua Española actualizada, por ejemplo: el uso de mayúsculas, tildes, formación de abreviaturas, y escritura de cifras, magnitudes y sus símbolos; asimismo, aplicar recursos tipográficos: cursivas, comillas, negritas, versalitas, topos, numeración.

En virtud de lo anterior, consideramos procedente y necesaria la presente iniciativa, cuya pretensión es reformar aquellos artículos que, a lo largo de sus reformas, han conservado errores de carácter ortotipográfico, a fin de que sean solventados y sin que ésta actividad implique modificar su sentido.

En el siguiente cuadro comparativo se establece la redacción actual de los artículos con deficiencias ortotipográficas, incluyendo la locución latina sic donde se encuentran éstos y la propuesta, de nueva redacción:



TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 27....</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>I. a XVIII. ...</p> <p>XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la (sic DOF 03-02-1983) tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>XX. ...</p>	<p>Artículo 27. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>I. a XVIII. ...</p> <p>XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>XX. ...</p>
<p><b>Artículo 28.</b> En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic DOF 03-02-1983) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls(sic DOF 03-02-1983) prohibiciones a título de protección a la industria.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la</p>	<p><b>Artículo 28.</b> En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la</p>

<p><b>Artículo 52.</b> 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(sic DOF 15-12-1986) plurinominales.</p>	<p><b>Artículo 52.</b> 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.</p>
<p><b>Artículo 72....</b></p> <p>A....</p> <p>B. ...</p> <p>C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, (sic DOF 05-02-1917) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.</p> <p>...</p> <p>D. ...</p> <p>E. ...</p> <p>F. ...</p> <p>G. ...</p> <p>H. ...</p> <p>I....</p> <p>I (sic DOF 24-11-1923). El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.</p> <p>....</p>	<p><b>Artículo 72....</b></p> <p>A....</p> <p>B....</p> <p>C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.</p> <p>...</p> <p>D. ...</p> <p>E. ...</p> <p>F. ...</p> <p>G....</p> <p>H. ...</p> <p>I....</p> <p>J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.</p> <p>....</p>
<p><b>Artículo 90....</b></p> <p>La (sic DOF 02-08-2007) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el</p>	<p><b>Artículo 90....</b></p> <p>Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.</p>

<p>Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado. ... ...</p>	<p>... ...</p>
<p><b>Artículo 111...</b> ... ... ... ... Las declaraciones y resoluciones de la (sic DOF 28-12-1982) Cámaras de Diputados (sic DOF 28-12-1982) Senadores son inatacables. ... ... ... ...</p>	<p><b>Artículo 111...</b> ... ... ... ... Las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados y Senadores son inatacables. ... ... ... ...</p>
<p><b>Artículo 115....</b> I. ... ... Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan. ... ... II, a X. ...</p>	<p><b>Artículo 115. ...</b> 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 <b>hacer los</b> alegatos que a su juicio convengan. ... ... II, a X. ...</p>
<p><b>Artículo 116....</b> ... I. a II. ... III. ... ... ...</p>	<p><b>Artículo 116....</b> ... I. a II. ... III. ... ... ...</p>

<p>...</p> <p>Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (sic DOF 17-03-1987) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.</p> <p>...</p> <p>IV a IX. ...</p>	<p>...</p> <p>Los magistrados durarán en el ejercicio de su <b>encargo</b> el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.</p> <p>...</p> <p>IV a IX. ...</p>
<p><b>Artículo 117. ...</b></p> <p>I. a VI. ...</p> <p>VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos(sic DOF 05-02-1917) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.</p> <p>VIII. a IX. ...</p>	<p><b>Artículo 117. ...</b></p> <p>I. a VI. ...</p> <p>VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de <b>impuestos</b> o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.</p> <p>VIII. a IX. ...</p>
<p><b>Artículo 123. ...</b></p> <p>...</p> <p>A. ...</p> <p>I. a XI. ...</p> <p>XII. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos(sic DOF 09-01-1978) habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.</p> <p>...</p> <p>XIII. a XX. ...</p> <p>XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado(sic DOF 21-11-1962) a indemnizar al obrero con el importe de</p>	<p><b>Artículo 123. ...</b></p> <p>...</p> <p>A. ...</p> <p>I. a XI. ...</p> <p>XII. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de <b>doscientos</b> habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.</p> <p>...</p> <p>XIII. a XX. ...</p> <p>XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará <b>obligado</b> a indemnizar</p>

<p>tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.</p>	<p>al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.</p>
<p>XXII. El patrono que despidiera a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento (sic DOF 21-11-1962) o tolerancia de él.</p>	<p>XXII. El patrono que despidiera a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.</p>
<p>XXIII. a XXXI. ...</p>	<p>XXIII. a XXXI. ...</p>
<p>B. ...</p>	<p>B. ...</p>
<p>I. a VIII. ...</p>	<p>II. a VIII. ...</p>
<p>XI (sic 05-12-1960). Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.</p>	<p>IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.</p>
<p>X. a XIV. ...</p>	<p>X. a XIV. ...</p>

### Fundamento legal

En virtud de lo expuesto, el suscrito, Daniel Ordóñez Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 65, 66, 67, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de corrección ortotipográfica

Único. Se reforman los artículos 27, 28, 47, 52, 72, 90, 111, 115, 116, 117 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 27 . ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

I. a XVIII. ...

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

...

...

XX. ...

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

...

...

...

...

...

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

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

I. a XII. ...

...

...

I. a VIII. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 47. El estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el territorio de Tepic.

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 72. ...

A. y B. ...

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

...

D. a I. ...



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

...

Artículo 90. ...

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo federal, o entre éstas y las secretarías de Estado.

...

...

Artículo 111. ...

...

...

...

...

Las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados y Senadores son inatacables.

...

...

...

...

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.

...

...

II. a X. ...

Artículo 116. ...

...

I. y II. ...

III. ...

...

...

...

...

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los estados.

...

IV. a IX. ...

Artículo 117. ...

I. a VI. ...

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

VIII. a IX. ...

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a XI. ...

XII. ...

...

...

Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

...

XIII. a XX. ...

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

XXIII. a XXXI. ...

B. ...

II. a VIII. ...

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

X. a XIV. ...

Transitorio

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

Notas

1 Cfr. Kelsen, Hans. Teoría pura del derecho, octava edición, Porrúa, México, 1995, página 39.

2 Diccionario de la Lengua Española, versión en línea. Disponible en <http://dle.rae.es/?id=Xmu27Mk> [Consultado el 23 de noviembre de 2016.]

3 Cfr. Contreras Bustamante, Raúl. “Concepto de Constitución” y “Clasificación de las Constituciones”, en Barragán Barragán, José, y otros. Teoría de la Constitución, séptima edición, Porrúa, México, 2015, página 36.

4 *Ibidem*, páginas 49-62.

5 Cfr. Ferrer Mendiola, Gabriel. Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917, Biblioteca Constitucional INEHRM, tercera edición (facsimilar), México, 2014, páginas 161 a 187. En las páginas referidas, el autor citado enumera los diputados integrantes de Congreso Constituyente, lista de diputados respecto al estado en que lo eligieron, así como comisiones e integrantes de éstas.

6 Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Biblioteca Constitucional INEHRM, cuarta reproducción, México, 2014, tomo I, octavo punto del orden del día de la sesión del martes 5 de diciembre de 1916, página 476.

7 Soto Flores, Armando. “Supremacía constitucional”, en Barragán Barragán, José, y otros. Teoría de la Constitución, Porrúa, México, 2015, páginas 199 y 200.

8 Cfr. Ramírez Álvarez José Guadalupe. Querétaro de la Constitución, Biblioteca Constitucional INHERM, primera edición, México, 2015, páginas 133 y 134.

9 Los diputados, con el ánimo impetuoso que los caracterizaba, en busca de alguien que transcribiera los artículos que estaban creando, localizaron al calígrafo Perfecto Arvizu Arcaute: “le llegaron a despertar, en una ocasión, a las tres de la mañana para que escribiera un artículo y les dijo: ‘yo estoy durmiendo, nos vemos en la mañana. ¡Ahora mismo, o sales o te sacamos! No, pues, no tiren la puerta’”, relató Rabell Urbiola. Así, Perfecto Arvizu Arcaute se convirtió en el queretano que escribió de puño y letra los 136 artículos de

nuestra Carta Magna, en un libro de pergamino, que se encuentra en el Museo Nacional de Historia del Castillo de Chapultepec, en la Ciudad de México. Aldama Garnica, Iván. En referencia al investigador Francisco Javier Meyer, relatado en la nota para el diario Libertad “Los diputados discutían a balazos las reformas”, disponible en

<http://www.libertaddepalabra.com/2012/02/los-diputados-discutian-a-balazos-las-reformas/>

10 Quintana Valtierra, Jesús; y Carreño García, Franco. Derecho parlamentario y técnica legislativa en México, Porrúa, primera edición, México, 2006, páginas 208-213.

11 Eguaras Mariana. Corrección de estilo y ortotipográfica: diferencias. Texto consultado el 24 de noviembre de 2016 en la página de internet <http://marianaeguaras.com/correccion-de-estilo-y-ortotipografica-diferencias/>

Palacio Legislativo de San Lázaro.- Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.

Diputado Daniel Ordóñez Hernández (rúbrica)

## Que reforma los artículos 19, 22 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Juan Carlos Ruiz García, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito diputado Juan Carlos Ruíz García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como el artículo 6, numeral 1, fracción I, artículo 76, numeral I, fracción II, artículo 77, numeral 1, y artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito poner a la consideración de esta tribuna, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 19, 22 y 109 de la misma Carta Magna, a fin de fortalecer el sistema nacional anticorrupción, mediante el establecimiento del delito de peculado como delito sujeto a prisión preventiva decretada oficiosamente por el juez en el auto de vinculación a proceso y para que los bienes del servidor público que incurra en dicho delito sean sujetos a extinción de dominio y decomiso a favor del Estado.

Lo anterior bajo la siguiente:

### Exposición de Motivos

Con fecha 27 de mayo de 2015 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la reforma integral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esta reforma es mejor conocida como la reforma en materia de combate a la corrupción. Este paquete de reformas a las leyes y normas reglamentarias fue publicado finalmente en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de julio de 2016.

En este sentido, el propósito de la presente iniciativa es reforzar la legislación en materia de combate a la corrupción ejercida por servidores públicos de los tres ámbitos de gobierno; ello en razón de que no se haya incluido el delito de peculado como materia de prisión preventiva desde la vinculación a proceso penal y que los bienes de los referidos servidores públicos sean objeto de extinción de dominio, y decomiso a favor del Estado, constituye una omisión grave de dicha reforma.

Dada la crisis institucional que atraviesa el Estado mexicano causada por algunos servidores públicos que han utilizado a las instituciones en beneficio personal, hoy es claro que el delito de peculado y el de enriquecimiento ilícito revisten una gravedad semejante, por lo que no existe razón válida para incluir a uno y excluir al otro en la reforma anticorrupción.

La Organización de las Naciones Unidas en el documento de presentación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, muestra un dato que a este respecto es concluyente: “La corrupción, el soborno, el robo y el fraude fiscal cuestan alrededor de 1260 millones de dólares para los países en desarrollo al año; esta cantidad de dinero podría ser utilizada para

elevar por encima de los 1,25 dólares diarios a las personas que viven con menos de ese dinero durante un mínimo de seis años.”<sup>1</sup>

Por ello, debe reforzarse la legislación federal y de las entidades federativas para diseñar un marco jurídico que resulte eficaz en el combate a los actos de corrupción de servidores públicos, ya que como se asienta en el documento arriba referido, “El Estado de Derecho y el desarrollo tienen una interrelación significativa y se refuerzan mutuamente, por lo que es esencial para el desarrollo sostenible a nivel nacional e internacional.”<sup>2</sup>

Adicionalmente al fortalecimiento del Estado de Derecho tan urgente en nuestro país, la reforma que aquí se trata contribuiría al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que fue suscrita por el titular del Poder Ejecutivo Federal el 25 de septiembre de 2015 a nombre del Estado mexicano. Puntualmente, se abonaría al cumplimiento de las siguientes metas establecidas en el Objetivo de Desarrollo Sostenible de la citada Agenda:

- 16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.
- 16.4 Para 2030, reducir de manera significativa las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de bienes robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.
- 16.5 Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
- 16.6 Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.<sup>33</sup>

Aun cuando la Agenda en comento fue suscrita el año pasado, bien puede coadyuvar con el fortalecimiento institucional y la equidad en materia de justicia. Nosotros, como legisladores federales, estamos obligados a no escatimar esfuerzos para realizar un efectivo y frontal combate a la corrupción, la cual corroe como un cáncer a las instituciones públicas de nuestro país y merma los limitados recursos de los que dispone el erario para atender las crecientes demandas sociales de un gran número de mexicanos.

En este sentido, la reforma en comento colaboraría con la reducción de desigualdades, tema que comprende otro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, “Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países.” A continuación, se estima pertinente citar tres hechos en materia de desigualdad que la Agenda 2030 busca paliar:

- En promedio –y teniendo en cuenta el tamaño de la población– la desigualdad de los ingresos aumentó un 11% en los países en desarrollo entre 1990 y 2010.
- La gran mayoría de los hogares en los países en desarrollo –más del 75% de la población– se encuentran hoy en día en sociedades donde los ingresos se distribuyen de manera mucho más desigual que en la década de 1990.

- Los hechos demuestran que, por encima de un determinado umbral, la desigualdad perjudica al crecimiento y la reducción de la pobreza, a la calidad de las relaciones en los ámbitos público y político de la vida, y al sentimiento de realización y autoestima de las personas.<sup>4</sup>

Tenemos pues la obligación de contribuir desde nuestro ámbito de competencia con el desarrollo nacional y con el cumplimiento de los compromisos internacionales que México suscribe a través del Ejecutivo Federal, más aún cuando redundarán en beneficios para la población y las instituciones nacionales.

En concreto, se propone reformar el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito sean objeto de prisión preventiva dictada por un juez en el auto de vinculación a proceso penal, ya que a la fecha ambos no se contemplan en este sentido.

También se plantea reformar el párrafo segundo en su texto inicial y en su fracción II del artículo 22 de la Constitución Política para incluir el delito de peculado como sujeto a extinción de dominio y decomiso a favor del Estado.

Por tal motivo y en congruencia jurídica también debe de reformarse la fracción II del párrafo primero del artículo 119 de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se establece una nueva redacción, tanto de la fracción II del artículo 22, como de la fracción II del párrafo primero del artículo 119, a fin de clarificar sus disposiciones y establecer que, respecto a los bienes que se rescaten, se decomisarán a favor del erario del cual fueron sustraídos, malversados o del correspondiente al ámbito de gobierno o de la administración pública respecto del cual el servidor público ejerció su encargo.

En el articulado transitorio se establece un plazo de cuatro meses para que, en el ámbito federal, el Congreso de la Unión haga las reformas correspondientes a las leyes secundarias en la materia. Igual plazo se estipula para las entidades federativas para adecuar la correspondiente legislación local.

Por todo lo anteriormente expuesto, propongo la aprobación, por esta asamblea legislativa, del siguiente proyecto de:

Decreto

Artículo Único. Se reforman el párrafo segundo del artículo 19; el párrafo segundo y la fracción II del artículo 22; y la fracción II del párrafo primero del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, peculado, enriquecimiento ilícito, 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.

...

...

...

...

...

Artículo 22. . . .

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada por el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en los casos de enriquecimiento ilícito o peculado en los términos del artículo 109, a favor del erario federal, de las entidades federativas, de los municipios o de las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda; así como de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables; ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

I. ...

II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas, enriquecimiento ilícito o peculado, respecto de los bienes siguientes:

a) ... a d) ...

III. ...

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

I. ...

II. ...

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deban sancionar penalmente los delitos de enriquecimiento ilícito o peculado, a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivo del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio o el de familiares por parentesco consanguíneo o afín hasta el cuarto grado, así mismo cuando, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, o hayan simulado actos jurídicos para ocultar la propiedad de tales bienes. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, adjudicándose a favor del erario federal, de las entidades federativas, de los municipios, o de las alcaldías de la Ciudad de México según corresponda. Las leyes penales establecerán además, las demás penas que correspondan;

III. ...

IV. ...

...

...

...

...

...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión tendrá un plazo de cuatro meses contados a partir del día de la entrada en vigor del presente Decreto para adecuar la legislación respectiva en la materia, conforme al presente Decreto.

Tercero. Los Congresos de los Estados y La Legislatura de la Ciudad de México tendrán un plazo de cuatro meses contados a partir del día de la entrada en vigor del presente Decreto para adecuar la legislación local en la materia, conforme al presente Decreto.

Notas:

1 Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. (2016). Paz y justicia - Desarrollo Sostenible. [versión electrónica] Disponible en:

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/> [Consultado: 29 de noviembre de 2016].

2 Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. (2016). Paz y justicia - Desarrollo Sostenible. [versión electrónica] Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/> [Consultado: 29 de noviembre de 2016].

3 *Ibíd.*

4 Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. (2016). Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos - Desarrollo Sostenible. [versión electrónica] Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/> [Consultado: 30 de noviembre de 2016].

Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.

Diputado Juan Carlos Ruíz García (rúbrica)

**Que adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco, del Grupo Parlamentario del PRI**

De la igualdad de habilidades surge la igualdad de esperanzas en el logro de nuestros fines.

Thomas Hobbes

La suscrita, Laura Nereida Plascencia Pacheco, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La iniciativa que hoy propongo tiene como objetivo el realizar una enmienda constitucional para incorporar la perspectiva de género en el proceso de planeación presupuestal en la administración de la hacienda municipal.

La reforma incluye la modificación del artículo 115 de la constitución para hacer imperativo que el municipio promueva en todas sus dependencias la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de resultados de los programas de la administración pública municipal.

Dicha incorporación de la perspectiva de género deberá incluir todo el proceso o fases en los que se sustenta la elaboración de los presupuestos.

Hasta ahora, en la mayoría de los municipios del país se encuentra ausente una visión y perspectiva de derechos humanos y, particularmente, de género en todo lo relativo a los recursos que ejercen estas demarcaciones, no obstante el contexto generalizado de violencia sistémica, feminicidios y desapariciones forzadas de mujeres, sin que las autoridades municipales se comprometan con recursos en la lucha por la erradicación de este contexto.

Para dimensionar la prevalencia de violencia contra las mujeres en nuestro país existen diferentes instrumentos estadísticos y diferentes instancias que nos indican la gravedad del problema. Así, tenemos que

- En el país ocurren alrededor de 120 mil violaciones al año; es decir, una cada cuatro minutos. Fuente: Secretaría de Salud.<sup>1</sup>

- En México, de las violaciones contra mujeres que se cometen al año, 80 por ciento no se denuncia. Del 20 por ciento que sí se denuncia, sólo 20 por ciento termina en sentencia. Por ello sólo 5 por ciento de las violaciones sexuales contra mujeres en este país se castiga.
- En 2014 ocurrieron 2 mil 289 casos de DFPH (defunciones de mujeres con presunción de homicidio) en México. Dicho en otras palabras, en ese año, en el país tuvieron lugar en promedio 6.3 DFPH al día, una tasa de 3.7 de estas muertes por cada 100 mil mujeres. En el año anterior, 2013, las estadísticas señalan la ocurrencia de 2 mil 594 casos de DFPH, lo que se traduce en un promedio de siete DFPH al día y en una tasa de 4.3 por cada 100 mil mujeres. Entre 1985 y 2014 se registró un total de 47 mil 178 DFPH en el país.<sup>2</sup>
- En México, 2 de cada 3 mujeres señalan haber sufrido violencia, en el que el principal agresor resulta ser su pareja (Endireh 2011 y Gabinete de Comunicación Estratégica, GCE).
- La encuesta de GCE reveló que 50.9 por ciento de los entrevistados señalaron que la violencia que más se da es la psicológica, con 50.9 por ciento, 32.6 por ciento la física y 12.3 por ciento la sexual.
- 63 de cada 100 mujeres en México, mayores de 15 años, ha padecido distintos tipos de violencia, de acuerdo con la misma Endireh de 2011.
- 40 por ciento de las mujeres en México ha vivido al menos un incidente de violencia de cualquier tipo y en cualquier ámbito durante el último año (ONU-Mujeres, con base en la Endireh de 2011).<sup>3</sup>
- 22.6 por ciento de las mujeres enfrentó violencia en su trabajo. Fuente: ONU-Mujeres.
- 15.5 por ciento fue víctima de violencia comunitaria. Fuente: ONU-Mujeres.
- 3.4 por ciento en el ámbito familiar. Fuente: ONU-Mujeres.
- 1.0 por ciento en la escuela. Fuente: ONU-Mujeres.
- Durante el último año sólo 1 de cada 10 mujeres solicitó Policía ayuda a alguna institución cuando vivió violencia. Fuente: ONU-Mujeres.
- Cuando una mujer decide solicitar ayuda ante una situación de violencia de pareja generalmente acude con una autoridad judicial (68.5 por ciento) y en menor proporción (47.3 por ciento) se acercan a otras instituciones como el Instituto de la Mujer o el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). 2. De las mujeres que acuden a alguna autoridad judicial para pedir ayuda en la mayoría de los casos lo hacen ante los Ministerios Públicos (34.8 por ciento), y si buscan ayuda en una institución no judicial, lo hacen en el DIF (39.1 por ciento). Fuente: ONU-Mujeres.
- En 2011 ocurrieron en promedio 7.1 homicidios cada día en México. Fuente: ONU-Mujeres.

- Las Muertes violentas de mujeres con presunción de homicidio fueron (MVMPH) 1990-2011: 32 mil 474, 1985-2011: 39 mil 227. Fuente: ONU-Mujeres.
- En las defunciones femeninas con presunción de homicidio: 31 por ciento homicidios mujeres ocurrieron en la vivienda, 41 por ciento homicidios mujeres ocurrieron en la vía pública. Fuente: ONU-Mujeres.
- De las mujeres de 15 años o más que han tenido al menos una pareja, 47 por ciento han sido agredidas por la actual o última pareja en algún momento de su vida marital o durante su relación o noviazgo (Conavim con base en la Endireh de 2011).<sup>4</sup>
- En las mujeres casadas o en unión la prevalencia de violencia de pareja es aún más alta, alcanzando a casi la mitad de ellas (49.3 por ciento).
- 37.2 por ciento de las mujeres que han sostenido una relación sin cohabitar con su pareja, fueron víctimas de violencia.
- En noviembre de 2016, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Inegi, dio a conocer datos recientes sobre el contexto violento en que viven las mujeres:<sup>5</sup>
- Entre las mujeres jóvenes de 15 a 29 años, el 10.0 por ciento de las defunciones registradas en 2015 fueron por homicidio, lo que representa en este grupo de edad la primera causa de muerte.
- En promedio se estima que durante los últimos 3 años (2013 a 2015), fueron asesinadas 7 mujeres diariamente en el país, mientras que entre 2001-2006 era de 3.5.
- El estado de México es la entidad donde ocurrió el mayor número de homicidios de mujeres. En 2015 se registraron 406 casos y representan el 17 por ciento de los homicidios a escala nacional.
- De 1990 a 2015, los suicidios de mujeres aumentaron 4.6 veces; el mayor aumento se observa entre 2006-2012.
- En 2015 fallecieron por diversas causas 291 mil 637 mujeres y niñas, y el 1.0 por ciento del total de las defunciones registradas se debieron a agresiones intencionales, es decir la causa del deceso fue por homicidio.
- Esta situación es aún mayor entre las mujeres jóvenes de 15 a 29 años, ya que 10.0 por ciento de las defunciones de este grupo fue por homicidio, lo que representa en estos grupos de edad la primera causa de muerte.
- Durante de 2014 se registraron 2 mil 408 defunciones de mujeres a causa de agresiones intencionales y, para 2015, se registraron 2 mil 383, lo que representa alrededor de 12.0 por ciento del total de los homicidio registrados para esos años: 20 mil 10 en 2014 y 20 mil 525 en 2015.

- De 1990 a 2015 se registró el fallecimiento de 404 mil 15 personas a causa de agresiones intencionales y de ellas, 43 mil 712 eran mujeres. En el periodo comprendido de 2007 a 2015 se observa un incremento significativo en los homicidios totales. En estos nueve años se concentra 46 por ciento de los homicidios ocurridos en estos 26 años, mientras que el restante 56 por ciento ocurrió a lo largo de 17 años, lo que indica que durante los últimos años ha habido un aumento acelerado de homicidios.
- Un dato relevador de ello lo es también el hecho de que a lo largo de esos 26 años (1990-2015), se han registrado mil 232 casos donde no ha sido posible identificar el sexo de la persona asesinada y 73.8 por ciento de ellos corresponde precisamente a casos de defunciones registradas entre 2007 y 2015.
- En estos últimos 26 años, se registraron 43 mil 712 homicidios de mujeres, 28.2 por ciento de ellos durante el sexenio 2007-2012, mientras que en los últimos tres años (de 2013 a 2015), ya han ocurrido 7 mil 439 asesinatos de mujeres, cifra semejante a la registrada durante el sexenio 2001-2006.
- De los homicidios de mujeres ocurridos de 1990 a 2015, cerca de la mitad de ellos (45.2 por ciento) acontecieron en los últimos nueve años, entre 2007 y 2015.
- Los homicidios contra mujeres registrados en el último trienio (2013-2015) representan el 60.4 por ciento de aquellos del sexenio 2007-2012, lo que indica que de seguir esta tendencia rebasarán el máximo histórico registrado.

Lo más grave es que no obstante estos datos, el poco esfuerzo que se ha hecho en la mayoría de los municipios del país ha sido más que evidente, incluso con desconocimiento de la legislación de la materia.

Datos del Fondo de Naciones Unidas para la Mujer en la región de México, Centroamérica y el Caribe,<sup>6</sup> señalan que en México hay estados donde predomina la violencia psicológica y en otros la física, pero el común denominador es que en el ámbito rural el maltrato sexual prevalece en las comunidades indígenas, donde aún tienen lugar un alto número de violaciones contra menores de edad y, por ende, de embarazos indeseados.

El mismo estudio revela que la violencia que se ejerce contra las mujeres en el país debe ser considerada un problema de salud pública, toda vez que en promedio 5 de cada 10 mujeres son afectadas por este flagelo.

Contrariamente a lo que se piensa, las mujeres separadas o divorciadas son el sector “más violentado”, debido a que sus ex parejas mantienen sus niveles de presión e inclusive la aumentan.

En dichos estudios se destaca que las mexicanas que presentan denuncias por violencia “están en alto riesgo” y deberían ser protegidas por las autoridades, ya que meses después se les llega a encontrar muertas porque no se tomaron medidas en torno a su integridad, y

éste es un tema urgente que debemos de resolver mediante de la corresponsabilidad de la autoridad municipal, porque es ahí, en su territorio donde se cometen estos crímenes.

No obstante que las administraciones municipales han emprendido esfuerzos muy importantes en la erradicación de la violencia, desde diferentes programas y dependencias, sin embargo las acciones gubernamentales no se dejan sentir en la población y principalmente en las mujeres, las cuales siguen siendo discriminadas en la mayoría de estos procesos locales, y sobre todo en la asignación de los recursos, tarea aún pendiente en la mayoría de los gobiernos municipales.

En cuanto a la discriminación por cuestiones de género, esta se ha definido como aquella que establece estereotipos y roles determinados de acuerdo al sexo, los cuales han generado la exclusión de las mujeres del acceso a bienes, recursos y oportunidades; contribuyendo así a la reproducción del dominio patriarcal y a desvalorizar, denigrar y amedrentar a las mujeres.

Este tipo de discriminación es consecuencia directa de las relaciones de poder que históricamente se han establecido de manera desigual entre la mujer y el hombre, y que han conducido a la dominación de éste, impidiéndoles así en muchas ocasiones, de manera grave y dolosa, el goce de derechos y libertades en igualdad de condiciones.

La desigualdad y discriminación en razón del sexo es producto de una construcción social que atribuye a la diferencia sexual valores y características que determinan las posibilidades del ser y hacer en el mundo, pero que en realidad no están determinadas por la biología.

Esta construcción social, que hemos hecho del género, nos lleva a atribuir a las mujeres características como la bondad, la sumisión, la entrega y la disposición, las cuales las han situado, principalmente, como especialistas en el cuidado y atención de los otros.

Durante muchos años, incluso, fue ésta la única tarea que las mujeres tenían permitido realizar; y es que además, se le atribuían a los hombres las características del poder, la fuerza, el raciocinio y la lógica, convirtiéndolos por tanto en los que podían tomar las decisiones y realizar el trabajo extradoméstico.

Además de excluir la participación de las mujeres en determinadas tareas y coartar su libertad personal, el sistema de género las colocaba en una situación de desventaja y desvalorización, ya que está basado en un sistema de jerarquías sociales que otorga mayor valor a las actividades, rasgos y atributos masculinos, y que, por lo tanto, desvaloriza los considerados femeninos.

Aunque sin duda hemos avanzado en cuanto a la defensa y respeto de los derechos humanos y a la eliminación de la discriminación por género, ésta sigue siendo una realidad en nuestra sociedad, sobretodo en ciertos ámbitos, como son la participación económica y política.



A partir del reconocimiento de este contexto y de la denuncia establecida por diferentes grupos de defensa de Derechos Humanos, es que diversos organismos y tratados internacionales han pugnado por eliminar la discriminación de género; entre ellos destaca, en 1975 el Año Internacional de la Mujer, establecido por la ONU, que comprometió a los países a formular programas y políticas públicas con objeto de disminuir la discriminación y avanzar hacia la igualdad entre mujeres y hombres, así como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1979, y en la cual se proclama el principio de igualdad entre mujeres y hombres; y que específicamente, en su artículo 2, estipula que los países miembros se comprometen a asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de este principio.

A escala federal, a partir de 1974 se establece en nuestra Constitución la igualdad jurídica entre mujeres y hombres, principio que debiera impedir cualquier tipo de discriminación en cuanto a derechos y obligaciones de acuerdo al sexo, en este caso en el presupuesto. Posteriormente, buscando hacer aplicable y efectivo este principio constitucional, se aprueba en 2006 la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y que tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres.

La presente iniciativa, busca precisamente esto, al garantizar la aplicación práctica y efectiva del derecho de igualdad, a través de la implementación de mecanismos y medidas que incidan en políticas públicas que tengan por objeto eliminar la desigualdad y discriminación.

Por ello hacemos especial hincapié en el derecho a la igualdad de trato y oportunidades respecto a la vida económica, la participación y representación sociopolítica, los derechos sociales y la vida civil, ya que las leyes que se han promulgado pretenden potenciar la participación equilibrada, autónoma y no jerarquizada, que respete sin restricciones por sexo, el desarrollo de potencialidades de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida.

Actualmente se ha convertido en prioridad para el Estado el trabajar por la eliminación de la desigualdad y discriminación existente por razones de género, ya que estos son elementos considerados como básicos para lograr el respeto de los derechos humanos de mujeres y hombres, así como para alcanzar el desarrollo y crecimiento con equidad y justicia social.

La presente propuesta busca que el ejercicio del gasto sea armónico con los programas y normas que buscan revertir la violencia contra las mujeres y la consolidación de la igualdad entre mujeres y hombres en la sociedad.

Partimos de la idea de que la presente propuesta constituye una idea dirigida exclusivamente al ámbito municipal, no obstante que hay que reconocer que dicha visión no se encuentra del todo ausente en los planes y programas de los gobiernos municipales ya que, incluso, los presupuestos de los Institutos Municipales de las Mujeres pretenden incidir en el mismo sentido con un presupuesto anual considerable, sin embargo el ejercicio

planteado en este tema reviste vital importancia en cuanto es un enfoque más amplio y en todo caso lo que se pretende es ampliar las acciones y propuestas para llegar a una cobertura en cada dependencia, dirección, y, en general, en todas las áreas de los gobiernos municipales, mediante un enfoque transversal.

En este sentido también cobra relevancia las disposiciones legales que establecen el imperativo de la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos de las entidades públicas, de las cuales se pueden señalar las siguientes:

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece al respecto:

La federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, ratificados por el Estado mexicano (artículo 2 de la ley).<sup>7</sup>

En el mismo sentido define lo que debe entenderse por perspectiva de género:

Perspectiva de género: Es una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones (artículo 6 de la ley).<sup>8</sup>

La Ley General para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres establece de forma similar la obligación de los estados y municipios en el sentido de la presupuestación de los recursos, así como la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres y la Convención de Belém do Pará, las cuales se pronuncia en los mismos términos y son de observancia obligatoria para el Estado mexicano.

En cuanto a la aplicación de las normas mencionadas, en la práctica los operadores de los presupuestos municipales aluden la autonomía que goza el municipio para determinar libremente sus ingresos y sus gastos, sin más limitaciones que lo establecido en el artículo 115 de la constitución, por lo que dan un valor secundario a lo dispuesto por tales dispositivos legales, razón y fundamento de la presente iniciativa. Amén de que dichos ejercicios, donde se encuentra ausente la visión de género en los presupuestos, pareciera ser la regla en la mayoría de los municipios del país.

Ahora bien, en el país está en vigor el Programa Nacional por una Vida Libre de Violencia, parte integral del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres.

Dicho programa se centra en el círculo de violencia en la familia y descansa en la articulación de acciones desarrolladas por las instituciones públicas, los estados y municipios, las Instancias Estatales y Municipales de la Mujer. Teóricamente las acciones de dicho Programa se desarrollan a través de una mesa institucional para coordinar las acciones de prevención y atención de la violencia familiar y hacia las mujeres, como un mecanismo para unificar criterios, estrategias y acciones de gobierno federal con la participación de la sociedad civil y el liderazgo del Instituto Nacional de las Mujeres.

No obstante que a escala federal se están realizando loables esfuerzos, en algunos estados y municipios, esta coordinación está ausente o bien es inconsistente, lo que dificulta la obtención de resultados más duraderos y la planeación de acciones de corto y mediano plazo entre las instancias implicadas.

El enfoque con que se aborda la violencia de género la circunscribe a lo que acontece al interior del ámbito familiar, cuando existen visiones más comprehensivas del problema y por tanto del tipo de acciones que deben ser emprendidas.

Las problemáticas que forman la violencia de género están presentes a lo largo y ancho de toda la estructura social, por lo tanto, en diversos escenarios sociales, por lo que no puede confinarse al dominio de lo privado, a lo que alude cuando hablamos de violencia intrafamiliar, término que aún predomina en los espacios institucionales.

Por tanto, se requiere generar una política municipal que tenga no sólo una mirada multidisciplinar que ponga en el centro una visión holística del problema de violencia de género, como expresiones de relaciones de poder múltiples que se ubican en diferentes espacios sociales tanto íntimos, privados y públicos que tienen efectos y consecuencias en las maneras en que vivimos nuestra cotidianidad.

El presupuesto público con enfoque de género es una herramienta analítica y práctica para lograr la igualdad entre mujeres y hombres, en la que se incorporan las necesidades, derechos, obligaciones e intereses diferenciados de mujeres y hombres en el diseño de la política de ingresos y egresos públicos.

Los presupuestos que no consideran estas diferencias fueron denominados como presupuestos ciegos al género, sin embargo, al aparecer la teoría de género que explica las diferencias y semejanzas entre mujeres y hombres, fue que se hizo evidente tanto las desigualdades prevalecientes entre ambas como las desventajas en que se encuentran las primeras en todos los ámbitos de la vida, la que se justificaba por la división de trabajo y el valor que se asigna a éste, según se desarrolle en la esfera pública o privada de la sociedad.

Así, la perspectiva de género muestra cómo la visión androcéntrica del mundo produce desigualdad, en especial para las mujeres. También describe como la división sexual del trabajo, originado en las diferencias fisiológicas entre mujeres y hombres, basada sobre

todo en la procreación de los hijos e hijas, genera una desvalorización diferenciada del trabajo productivo y reproductivo de una sociedad, siendo el primero remunerado, en tanto que el segundo –el que desarrollan las mujeres–, no es considerado para ser un trabajo remunerado.

Además, la perspectiva de género hace evidente la existencia de estas desigualdades, que interactúan impidiendo el acceso igualitario a las oportunidades políticas, culturales y laborales. La desigualdad es el trato discriminatorio de un individuo hacia otro por su posición social, económica, religiosa, sexo o grupo étnico.

Lo contrario a una perspectiva de género en las políticas públicas y presupuestos públicos que contemplen a las mujeres, provoca que éstas se enfoquen a un contexto de proteccionismo legal, asentado en las funciones reproductivas de las mujeres, pero sin apoyos reales al proceso de crianza –ausencia de guarderías, falta de servicios colectivos–, que obstaculizan su desarrollo pleno como personas por el tiempo que destinan al cuidado de la unidad doméstica.

Por esta condición social –discriminatoria, sexista e inicua–, las políticas públicas y el presupuesto público deben mirar a las mujeres, sin omitir sus necesidades e intereses diferenciados en la prestación de servicios públicos y asignación de programas sociales que favorezcan el desarrollo en igualdad para hombres y mujeres, de esta forma, se reducen los programas tradicionales que mantienen en condición de subordinación a las mujeres.

En 1995, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo midió la aportación del trabajo no remunerado a nivel mundial, como resultado de ello se comprobó que ésta equivale a 70 por ciento del valor del producto interno bruto, más de 80 por ciento de ese trabajo es desarrollado por las mujeres.

Al identificar las desigualdades o brechas de género entre mujeres y hombres, se puede conocer la posición que cada sexo tiene dentro de una sociedad, a partir de lo que sus gobiernos le proporcionan. Si las autoridades no resuelven esta situación, seguirán contribuyendo –contra toda normatividad internacional, nacional y estatal–, a la desigualdad, la discriminación y la invisibilización de las mujeres, a pesar de que existen pruebas claras de que la potenciación de las mujeres y la igualdad de género impulsan la reducción de la pobreza, fomentan la seguridad alimentaria y reducen la muerte materna, entre muchos otros aspectos.

Frente a ello, en los últimos 10 años, gran parte de los países latinoamericanos han incrementado su gasto social, pero los resultados no han sido suficientes por lo que es preciso redoblar esfuerzos. Se requiere que los recursos públicos destinados a la erradicación de las desigualdades de género e ingreso, sean gastos irreductibles que formen parte de los gastos inamovibles hasta que se logren los objetivos.

Cuando se busca la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, es preciso recurrir a la transversalización de la perspectiva de género; 9 es decir, a la integración de la perspectiva de género en las todas las políticas públicas. Se requiere que

todas las políticas contribuyan a cerrar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, no sólo las políticas que cuentan con población femenina atendida, sino todas las políticas.

Se necesita hacer oficial y explícito el compromiso con la erradicación de las desigualdades; siendo este último un proceso de largo plazo que requiere contar con una ruta claramente definida, con metas establecidas, procesos cuidados y sobre todo la definición de cómo se va a lograr que dicho proceso sea progresivo e irreversible.

Las desigualdades de género son tema de estudio y valoración, para ello, se han diseñado indicadores que midan la desigualdad que existe entre los géneros.

Las brechas de género son “una medida estadística que muestra la distancia entre mujeres y hombres respecto a un mismo indicador. Se utilizan para reflejar la distancia existente entre los sexos respecto a las oportunidades de acceso y control de los recursos económicos, sociales, culturales y políticos.

Los procesos de desarrollo de una población y avance democrático del municipio se pueden medir en base a la participación de las mujeres en el desarrollo y el alcance de las mujeres en el propio proceso. Desde la perspectiva de género se ha propuesto dar un giro al desarrollo y convertirlo en un conjunto de procesos de justicia y reordenamiento social que también beneficie a las mujeres.

La incorporación de la perspectiva de género en los procesos de planeación, constituye una forma de trabajo que deriva en propuestas más eficientes y con mayores posibilidades en igualdad de condiciones y oportunidades entre mujeres y hombres para la construcción de sociedades equitativas.

La planeación con perspectiva de género es una forma de actuar para transformar una realidad que es desfavorable para las mujeres.

Por último, deseo señalar que la transversalización de la perspectiva de género contribuye a lograr la igualdad entre los hombres y las mujeres y al empoderamiento de las mujeres, condición fundamental para enfrentar “la compleja red de discriminación y desventajas” que padecen las mujeres.

Los gobiernos que no tienen perspectiva de género han sido catalogados como gobiernos ineficientes, así lo han advertido diversos organismos internacionales, motivo por el cual consideramos de trascendental importancia la inclusión de dicha propuesta como requisito indispensable para que, en un primer ejercicio, coadyuvemos en la tarea de mejorar las condiciones de miles de mujeres que claman por respuestas inmediatas que pongan un alto a la falta de una política de Estado que las invisibiliza .

Por otro lado, es importante señalar lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,<sup>10</sup> cuyo artículo 1o. establece la obligación gubernamental de atender a ciertos criterios en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, manteniendo

intocado el aspecto municipal por lo hace a los recursos propios con que cuenta el municipio y que en la especie afecta todo el proceso de planeación y presupuestación de los gobiernos municipales, al dejar de lado la incorporación de la perspectiva de género en todas las fases.

En el mismo sentido debe entenderse el análisis sobre la Ley de Planeación, que si bien incorpora la visión de género en estos procesos, en el caso municipal resulta inaplicable dada su competencia y ámbito de atención.

La presente iniciativa plantea es entonces que el gobierno municipal y su ayuntamiento, como entidad gubernamental dotada de autonomía en cuanto al manejo de su hacienda, incorpore la visión de género en todo el proceso de planeación presupuestal, llámese Ley de Ingresos o Presupuesto de Egresos.

Precisamente en el ámbito local, las políticas públicas a favor de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y el combate a la violencia contra las mujeres, necesitan de un fuerte impulso que genere mejores prácticas.

Si bien puede discutirse sobre la legislación ya existente, lo cierto es que hasta ahora el trabajo en esta materia ha sido nulo o casi nulo, por lo que considero que de aprobarse dicha reforma ésta contribuiría a cambiar los patrones culturales en los que también se basan los procesos de planeación. Sin dejar de tomar en cuenta que cualquier norma que plantee una obligación para los municipios en esta materia se encontraría afectada de inconstitucionalidad -tan recurrida por los municipios- por no ser una disposición prevista en la Constitución, lo que provoca, en los hechos, que la mayoría de las autoridades municipales que se encargan de la elaboración de los presupuestos, argumenten esta disposición para no planear los presupuestos con perspectiva de género.

Amén de que es urgente para las mujeres el que podamos incorporar la perspectiva de género al trabajo institucional de los municipios.

En síntesis: la iniciativa plantea la institucionalización de la perspectiva de género en los presupuestos públicos de carácter municipal.

En virtud de lo expuesto, pongo a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo al inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un párrafo al inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. (...)

I. a III. (...)

IV. (...)

a) (...)

b) (...)

c) (...)

(...)

(...)

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.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

Además de lo establecido en los dos párrafos anteriores, los ayuntamientos deberán prever que, en las leyes de ingresos y presupuestos de egresos de los municipios, se promueva la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de resultados de los programas de la administración pública municipal, de conformidad con las leyes de la materia.

V. a X. (...)

Transitorios

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

Segundo. Las legislaturas de los estados contarán con seis meses, a partir de la publicación del presente decreto, para adecuar sus leyes locales.

Tercero. Los recursos asignados para cada ejercicio presupuestal serán irreductibles.

Notas

1 La información puede consultarse en <http://www.excelsior.com.mx/2011/12/25/nacional/797160>



2 La violencia feminicida en México, aproximaciones, cambios y tendencias, 1985-2014. ONU-Mujeres/Inmujeres.

3 Disponible en [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/programas/mujer/13\\_PromocionCapacitacion/13.3/G.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/programas/mujer/13_PromocionCapacitacion/13.3/G.pdf)

4 [http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/114/2/images/PIPASEVM\\_DOF\\_2014-2018.pdf](http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/114/2/images/PIPASEVM_DOF_2014-2018.pdf)

5 Los datos están disponibles en [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/violencia2016\\_0.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/violencia2016_0.pdf)

6 Consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/24/index.php?section=sociedad&article=045n2soc>

7 Disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

8 *Ibíd.*

9 Como ha definido ONU-Mujeres.

10 Consultado en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) el 12 de febrero de 2013.

#### Referencias

La violencia feminicida en México, aproximaciones, cambios y tendencias, 1985-2014. ONU-Mujeres/Inmujeres.

[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/programas/mujer/13\\_PromocionCapacitacion/13.3/G.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/programas/mujer/13_PromocionCapacitacion/13.3/G.pdf)

[http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/114/2/images/PIPASEVM\\_DOF\\_2014-2018.pdf](http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/114/2/images/PIPASEVM_DOF_2014-2018.pdf)

<http://www.jornada.unam.mx/2007/10/24/index.php?section=sociedad&article=045n2soc>

[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2016.

Diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco (rúbrica)



**Del Congreso de Veracruz, con proyecto de decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar

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

Presente

La Sexagésima Tercera Legislatura del honorable Congreso del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 33, fracción III, y 38 de la Constitución Política local, somete a la consideración de esa soberanía la iniciativa ante el Congreso de la Unión, de decreto por el que se adiciona un tercer párrafo, al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada en sesión extraordinaria celebrada el día de hoy, por el pleno de esta potestad legislativa.

Sin otro particular, le reiteramos la seguridad de nuestras distinguidas consideraciones.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Xalapa, Veracruz, octubre 31 de 2016.

Diputada Octavia Ortega Arteaga (rúbrica)

Presidenta

Diputada Ana Cristina Ledezma López (rúbrica)

Secretaria

La Sexagésima Tercera Legislatura del honorable Congreso del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en uso de la facultad que le confieren los artículos 33, fracción III, de la Constitución Política del estado, 18, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, y en nombre del pueblo, expide la siguiente:

Iniciativa ante el Congreso de la Unión de decreto que adiciona un tercer párrafo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo único. Preséntese ante la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a nombre de la Sexagésima Tercera Legislatura del honorable Congreso del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la presente iniciativa de decreto que adiciona un tercer párrafo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

Ciudadanos Secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

Presentes

La Sexagésima Tercera Legislatura del honorable Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 33, fracción III, y 38 de la Constitución Política local; y 47, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado, somete a la consideración de esa soberanía la presente iniciativa de decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

En un Estado federal como el nuestro, la fijación de posturas políticas puestas en debate, resulta esencial en los acuerdos de transformación de los sistemas jurídico y político mexicanos; más aún, cuando en ejercicio de las atribuciones legislativas (formales y materiales), se busca reformar a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la legislación que encuentra concurrencia con las entidades federativas y que su entrada en vigor sea susceptible de armonización por parte de las Legislaturas de las entidades federativas.

Ahora bien, la diversidad de planteamientos y posturas al momento de discutirse las iniciativas de ley o reforma de los ordenamientos antes señalados, en las comisiones ordinarias de las Cámaras de Diputados y Senadores, permite un ejercicio de enriquecimiento ideológico que favorece a los miembros que integran los órganos dictaminadores, al momento de emitir sus opiniones respecto del proyecto a tratarse. Es precisamente en esta etapa del procedimiento legislativo, que las Legislaturas Estatal, pueden aportar diversos elementos, basados en la perspectiva de sus realidades, atendiendo a estrategias de desarrollo y agendas legislativas.

Dicha práctica, se lleva a cabo en tratándose de temas en la que son invitados al debate en comisiones, diversos grupos relaciones con los temas, de los cuales sus experiencias y aportaciones son susceptibles de fortalecer el panorama y contenido del proyecto legislativo en discusión.

Por lo anterior, resulta objetivo, desde una perspectiva de cooperación parlamentaria, abrir los espacios políticos del Congreso de la Unión, respecto de los temas que impactan el orden jurídico de las entidades federativas; para que en un ejercicio tangible de participación representativa, las comisiones ordinarias que integran la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores, según sea el caso, tengan la facultad de extender una atenta convocatoria a las Legislaturas de las entidades federativas, a fin de que éstas, a través de un previo acuerdo, designen representantes que hagan valer sus opiniones y expectativas, para de esa manera desplegar sus posicionamientos respecto a la diversidad de temas a tratar.

Por lo tanto, de consolidarse la pretensión que nos ocupa, se estaría fortaleciendo el procedimiento legislativo, y a su vez el sistema federal representativo, pues se amplía el espectro político, social y económico de los proyectos legislativos en beneficio de la sociedad mexicana, considerada desde diversos ángulos.

Es necesario señalar, que en vísperas de celebrarse los 100 años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es preciso robustecer la participación política de las Legislaturas de las entidades federativas, en cuanto a ser escuchados antes de que se emitan los dictámenes que habrán de ser discutidos por el pleno de ambas Cámaras; de esta forma, el ejercicio que caracteriza al principio de rigidez de nuestra Constitución federal se verá fortalecido, toda vez que las Legislaturas locales conocerán de los temas y versarán su votación en su momento respecto de la minuta que se turne, en concordancia con las experiencias y el intercambio de opiniones que en el debate en comisiones se desarrolle.

Asimismo, con pleno respeto a las esferas competenciales, las legislaturas de las entidades federativas, únicamente aportarán sus experiencias a través de posicionamientos, por lo que, en ningún momento, participarán con voto en proyectos legislativos ajenos a su competencia, al tiempo en que el honorable Congreso de la Unión, se posicionaría como un Poder incluyente e innovador.

Por lo expuesto, se somete a la consideración de esa soberanía la presente

Iniciativa de decreto que adiciona un tercer párrafo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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. ...

...

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 el objeto de conocer sus posicionamientos al respecto.

...

...

Transitorios

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

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial Estado.

Segundo. Remítase a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, para los efectos procedentes.

Dada en el salón de sesiones de la LXIII Legislatura del honorable Congreso del estado, en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los treinta y un días del mes de octubre del año dos mil dieciséis.

Diputada Octavia Ortega Arteaga (rúbrica)

Presidenta

Diputada Ana Cristina Ledezma López (rúbrica)

Secretaria