

**DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL INCISO H) BIS A LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Toluca de Lerdo, México a 6 de agosto de 2015.

**Secretarios de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión**

**Presentes**

Tenemos el honor de dirigimos a ustedes para comunicarles que, la honorable LVIII Legislatura del estado de México, en uso de las atribuciones conferidas por los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 57 y 61, fracción VII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 38, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, en sesión de esta fecha, resolvió presentar ante la Cámara de Diputados federal, iniciativa de decreto que adiciona un inciso h) Bis a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la iniciativa que se adjunta, acompañándose de la exposición de motivos y del dictamen legislativo correspondientes.

Lo anterior para los efectos constitucionales procedentes.

Sin otro particular, reiteramos a ustedes nuestra distinguida consideración.

Atentamente

Diputada Laura Ivonne Ruiz Moreno (rúbrica)

Secretaria

Diputada Annel Flores Gutiérrez (rúbrica)

Secretaria

Diputada Juana Bastida Álvarez (rúbrica)

**La honorable LVIII Legislatura del estado de México, en uso de las facultades que le confieren los artículos 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 38 fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, ha tenido a bien aprobar iniciativa ante el Congreso de la Unión.**

**Proyecto de**

**Decreto por el que se adiciona un inciso h) Bis a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4355-I, jueves 3 de septiembre de  
2015**

**El honorable Congreso de la Unión decreta:**

**Artículo Único.** Se adiciona un inciso h Bis) a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

**Artículo 115 . . .**

**I . a II . . .**

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

a) a h)...

**h Bis) Bomberos; e**

**i) ...**

...

...

...

**IV . a X . . .**

**Transitorios**

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

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

**Transitorios**

**Primero.** Publíquese la presente iniciativa en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”.

**Segundo.** Remítase la presente iniciativa al honorable Congreso de la Unión.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en Toluca de Lerdo, capital del estado de México, a los seis días del mes de agosto del año dos mil quince.

Diputado Juan Abad de Jesús (rúbrica)

Presidente

Diputada Laura Ivonne Ruiz Moreno (rúbrica)

Secretaria

Diputada Annel Flores Gutiérrez (rúbrica)

Secretaria

Diputada Juana Bastida Álvarez (rúbrica)

Secretaria

Toluca, estado de México, abril 15, 2015.

**Diputada Elda Gómez Lugo**

**Presidente de la Mesa Directiva de la Honorable LVIII Legislatura del Estado Libre y Soberano de México**

**Presente**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 51, 57 y 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el que suscribe Diputado Juan Abad de Jesús del Partido Movimiento Ciudadano, presenta para la consideración de ésta LVIII Legislatura la iniciativa que **añade un inciso h bis a la Fracción Tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, de conformidad con la siguiente:

**Exposición de Motivos**

Uno de los momentos históricos con el que nuestra generación de servidores ha de ser consecuentes, es sin duda alguna, el llamado municipalismo. El fortalecimiento de los gobiernos locales ha pasado en los últimos veinte años por un sinnúmero de procesos que han tenido como punta de lanza las reformas políticas y financieras.

Las nuevas formas de recaudación y distribución, efectivamente han fortalecido sin duda la práctica del gobierno local, sin embargo, desde iniciada la reforma, nos hemos planteado el que tan grave puede ser que un municipio con más recursos y de duración trienal, no prevea el mediano plazo, la cooperación preocupa como el llamado empoderamiento municipal no ha traído consigo un mejor diseño de la prestación de los servicios de bomberos. Si bien es cierto, ha habido loables casos de crecimiento, también lo es que hay un rezago nacional que ha subsistido en los últimos años.

En algunas entidades, los servicios de bomberos han sido tradicionalmente parte de un conjunto aislado de patronatos o agrupaciones voluntarias y de caridad, creemos, que al igual que como sucede en nuestra entidad, deben ser los ayuntamientos quienes asuman la prestación del servicio, o bien se coordinen con otros municipios para proveer el mismo.

La propuesta concreta de ésta iniciativa es solicitar al Congreso de la Unión incluya en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos una fracción que determine sean los municipios quienes se hagan responsables de dicho servicio, a cada entidad nos tocaría la forma de administración o prestación, pero creemos que en el concierto nacional es imperante el pronunciamiento del estado de México respecto a un servicio que no puede, ni debe ser desatendido por cada gobierno local.

El otrora llamado nuevo federalismo o municipalismo que en algún momento impulsamos, no tenía que ver sólo con recibir más dinero en el ayuntamiento para gastar más, tiene que ver con la gestión gubernamental de entender, desde una autoridad inmediata, la mejor forma de vida de cada gobernado.

En nuestra entidad tenemos un camino recorrido y ello nos da la mejor voz para proponer; que sirva para nuestra nación, para cada gobernado, para que nosotros mismos en la entidad lo tomemos con

## **Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4355-I, jueves 3 de septiembre de 2015**

mayor responsabilidad, pero muy en especial para aquellos que nos mueven a elaborar la presente iniciativa: los heroicos cuerpos de Bomberos.

Se anexa proyecto de decreto para el proceso legislativo correspondiente.

Sin otro particular, quedo.

Atentamente

Diputado Juan Abad de Jesús (Rúbrica)

### **Honorable Asamblea**

Por acuerdo de la Presidencia de la LVIII Legislatura, las Comisiones legislativas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Legislación y Administración Municipal recibieron para efecto de su estudio y elaboración de dictamen correspondiente, iniciativa que añade un inciso h) Bis a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Realizado el estudio de la iniciativa y discutido ampliamente en el seno de las comisiones legislativas, nos permitimos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 68, 70, 72 y 82 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, en relación con lo previsto en los artículos 70, 73, 75, 78, 79 y 80 del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, formular el siguiente

### **Dictamen**

#### **Antecedentes**

La iniciativa fue presentada al conocimiento y aprobación de la LVIII Legislatura por el diputado Juan Abad de Jesús, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 51, 57 y 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Conforme al estudio de la iniciativa, las legisladoras y los legisladores advertimos que pretende establecer en la Ley Fundamental de los Mexicanos el servicio público de bomberos, a cargo de los municipios.

#### **Consideraciones**

Compete a la legislatura el conocimiento y resolución de la iniciativa, toda vez que, en términos de lo dispuesto en los artículos 61 fracciones I y VII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra facultada para expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del estado, en todos los ramos de la administración del gobierno y le otorga el derecho para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión.

Coincidimos en que uno de los momentos históricos con el que nuestra generación de servidores ha de ser consecuentes, es sin duda alguna, el llamado municipalismo. Así el fortalecimiento de los

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4355-I, jueves 3 de septiembre de 2015

gobiernos locales ha pasado en los últimos veinte años por un sinnúmero de procesos que han tenido como punta de lanza las reformas políticas y financieras.

Advertimos que en algunas entidades, los servicios de bomberos han sido tradicionalmente parte de un conjunto aislado de patronatos o agrupaciones voluntarias y de caridad, en consecuencia, creemos, que al igual que como sucede en nuestra entidad, deben ser los ayuntamientos quienes asuman la prestación del servicio, o bien se coordinen con otros municipios para proveer el mismo.

Por lo tanto, estamos de acuerdo con solicitar al Congreso de la Unión, incluya en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un inciso que determine sean los municipios quienes se hagan responsables de dicho servicio, quedando a cada entidad la forma de administración o prestación.

Es importante que en el concierto nacional el estado de México se pronuncia respecto de un servicio que no puede, ni debe ser desatendido por cada gobierno local.

Cabe destacar que en nuestra entidad tenemos un camino recorrido y ello nos da la mejor voz para proponer algo que servirá a nuestra nación y cada gobernado, porque nosotros mismos en la entidad lo tomamos con la mayor responsabilidad, pero muy en especial por aquellos que han movido a elaborar la presente iniciativa: los heroicos cuerpos de Bomberos.

Por lo expuesto, acreditado el beneficio social de la iniciativa y el cumplimiento de los requisitos legales de fondo y forma, nos permitimos concluir con los siguientes:

### Resolutivos

**Primero.** Es de aprobarse la iniciativa que añade un inciso h) Bis a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo expuesto en el presente dictamen y el proyecto de decreto correspondiente.

**Segundo.** Previa discusión y en su caso, aprobación del pleno legislativo, expídase el Decreto que adjunto se acompaña y remítase al Congreso de la Unión para los efectos procedentes.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la ciudad de Toluca de Lerdo, capital del estado de México, a los seis días del mes de agosto del año dos mil quince.

### Comisión Legislativa de Gobernación y Puntos Constitucionales

Diputado Presidente	Rad	Mercado	Ávila	(rúbrica)	
Diputada	Ana	Yurixi	Leyva	Piñón	(rúbrica)
Diputado	Marco	Antonio	Rodríguez	Hurtado	(rúbrica)
Diputado	Alberto	Hernández	Meneses	(rúbrica)	
Diputada	Adriana	de Lourdes	Hinojosa	Céspedes	(rúbrica)
Diputado	Enrique	Mendoza	Velázquez	(rúbrica)	
Diputado	Juan	Jaffet	Millán	Márquez	(rúbrica)
Diputada	Rosa	Karina	Duarte	Téllez	(rúbrica)
Diputado	Óscar	González	Yáñez	(rúbrica)	
Diputado	Alonso	Adrián	Juárez	Jiménez	(rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4355-I, jueves 3 de septiembre de  
2015**

Diputado	Sergio	Mancilla	Zayas	(rúbrica)
Diputada	Carla Libertad	Domínguez	del Río	(rúbrica)
Diputada	Janeth	Conzuelo	Arellano	(rúbrica)
Diputado	Ulises	Ramírez	Núñez	(rúbrica)
Diputada	María Teresa	Garza	Martínez	(rúbrica)
Diputado	Amador	Monroy	Estrada	(rúbrica)
Diputado	Silvestre	García	Moreno	(rúbrica)
Diputada	Yesenia	Barrón	López	(rúbrica)
Diputado	Juan Manuel	Gutiérrez	Ramírez	(rúbrica)
Diputado	Gerardo	del Mazo	Morales	(rúbrica)
Diputada	María del Carmen	Camacho	Lira	(rúbrica)
Diputado José Reyes Mendoza Sánchez (rúbrica)				

**Comisión Legislativa de Legislación y Administración Municipal**

Diputado Presidente	Sergio	Mancilla	Zayas	(rúbrica)
Diputado	Saúl	Benítez	Avilés	(rúbrica)
Diputado	Francisco	Rodríguez	Posada	(rúbrica)
Diputada	Guadalupe	Acevedo	Agapito	(rúbrica)
Diputado	Horacio	Duarte	Olivares	(rúbrica)
Diputado	Juan Jaffet	Millán	Márquez	(rúbrica)
Diputada	Ana Karen	Vallejo	Reyes	(rúbrica)
Diputada	María del Carmen	Camacho	Lira	(rúbrica)
Diputada	Janeth	Conzuelo	Arellano	(rúbrica)
Diputado	Norberto	Morales	Poblete	(rúbrica)
Diputada	Yesenia	Barrón	López	(rúbrica)
Diputado Juan Manuel Gutiérrez Ramírez (rúbrica)				

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 69 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

**Planteamiento del problema**

El formato del informe de gobierno debiera ser un ejercicio de rendición de cuentas de quien detenta el Poder Ejecutivo ante el Poder Legislativo, sin embargo desde la reforma de 2008, este ejercicio se ha pervertido al grado de haberse convertido en un simple trámite burocrático en el que el funcionario de mayor rango del gabinete es el que se presenta en el Palacio Legislativo a entregar el documento que contiene el informe de gobierno.

En una sede alterna, alejado de toda investidura histórica y todo carácter republicano, el presidente de la República realiza un acto en el que se rinde culto a la personalidad de la figura presidencial, muy lejos de su responsabilidad de rendir cuentas a la nación.

**Argumentos**

La figura del presidente de la República en México, concentra en su investidura dos calidades, la del jefe del estado por un lado, y la del jefe del gobierno y titular de la administración pública federal por el otro. Desde los albores del siglo XX, se ha concebido la presencia del presidente ante el Congreso de la Unión, como un protocolo en donde la figura del jefe del estado tiene que lucir y brillar frente al Poder Legislativo, el cual obligadamente le tiene que rendir pleitesía. Más que para rendir cuentas, el Ejecutivo históricamente acudió a la sede del Congreso para recibir un apoteótico recibimiento y la suma de apoyos políticos por parte de la representación nacional. En la cúspide de la era del partido hegemónico, la presencia faraónica del titular del Ejecutivo empezaba fuera del recinto legislativo, desde la residencia oficial del presidente, con un desfile multicolor, que visto ahora, más parece un desfile que evoca a la era de los líderes totalitarios.

La obra arquitectónica de este gran palacio que nos alberga, culminó en los años 70, todavía con la concepción de una relación republicana inversa. En vez de que el titular del Ejecutivo rindiera cuentas al Congreso, este poder, se rendía con sus grandes pasillos y su elegante tribuna al avasallante poder absoluto del jefe del Estado mexicano.

Desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, el artículo 69 ha sido objeto de tres enmiendas:

Si observamos con detenimiento el texto original del Constituyente de 1917 vemos que a la letra el artículo 69 dice:

**“Artículo 69.** A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del país; y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara que se trate, las razones que hicieron necesaria su convocatoria, y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.”

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4355-II, jueves 3 de septiembre de 2015

La primera reforma, a esta disposición fue en 1923, para suprimir del texto constitucional la obligación del presidente de la República de asistir al Congreso al inicio de las sesiones extraordinarias con el objeto de explicar las razones de dicha convocatoria, quedando así:

**“Artículo 69.** A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso, asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el que manifieste sobre el estado general que guarde la administración pública del país.

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de las Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.”

La segunda reforma, fue en 1986 para suprimir del texto constitucional la obligación del presidente de acudir al Congreso al inicio de cada periodo ordinario, de tal forma que quedó establecido que la obligación del presidente de rendir su informe sería anualmente, quedando de la siguiente manera:

**“Artículo 69.** A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el que manifieste sobre el estado general que guarde la administración pública del país.

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de las Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”

La tercera reforma, que se dio en 2008 pretendía resguardar de la exhibición pública a un presidente cuestionado en su legitimidad e inmerso en una crisis política. Por eso se suprimió la obligación del presidente de la República de acudir al Congreso a rendir su informe. Con esta reforma, de manera inadmisiblemente, el Congreso mexicano obsequiaba, diligentemente, una de sus principales facultades: traer a cuentas al Ejecutivo federal.

Con dicha reforma, se le restó solemnidad al informe presidencial pero también se le restó importancia a un acto en el que el presidente comunica a la sociedad los resultados obtenidos a raíz de la toma de decisiones. Con la reforma de 2008 se demostró la mala relación entre dos Poderes de la Unión, donde los contrapesos no existían y el presidente lucía incapaz de entablar un diálogo cortés pero fructífero tanto con los diputados como con los senadores.

La pluralidad política, afortunadamente, llegó para quedarse y ahora necesitamos que el diálogo entre poderes sea horizontal, respetuoso, pero veraz, firme y cotidiano. Por ello, y con la presente iniciativa, lo que se pretende es enriquecer la información que la sociedad mexicana tiene derecho a recibir sobre el estado auténtico de la administración. Considerando que el informe por escrito es un documento en el que se plasman datos que denotan los resultados de las decisiones presidenciales pero que no debería ser excluyente del discurso que el presidente, de cara a los ciudadanos debe pronunciar, en un acto de responsabilidad tanto de él como cabeza de estado como de los legisladores, representantes del pueblo.

El presidente de la República, como responsable de la dirección de este país, está obligado, por este hecho, a rendir cuentas e informar a la nación sobre el estado que guarda.

Una vez visto lo anterior, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en esta LXIII Legislatura considera que el Congreso mexicano debe evolucionar cada vez a fin de

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4355-II, jueves 3 de septiembre de 2015

configurarse como uno de los poderes esenciales de un sistema presidencial, con características e instrumentos parlamentarios, en donde el diálogo entre poderes, la rendición de cuentas del Ejecutivo al Legislativo y la fiscalización de las tareas y del uso de los recursos públicos del Ejecutivo, deben fortalecerse.

En esta iniciativa, los legisladores que integramos el Grupo Parlamentario del PRD proponemos que en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año, el presidente de la República, en su calidad de jefe del estado, acuda al pleno del Congreso de la Unión a dar un mensaje político y a entregar por escrito un informe de gobierno, y que en fecha posterior acuda a la Cámara de Diputados, en su calidad de titular del Ejecutivo y de la administración pública federal, a exponer lo fundamental de su informe, y sostener un intercambio de opiniones con la representación nacional. Posterior a este acto, iniciará la glosa y el análisis del informe conforme a los artículos 69 y 93 de esta Constitución.

### Fundamento legal

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pongo a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

### Decreto

Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona un segundo párrafo al mismo artículo, recorriéndose el segundo y tercer párrafo originales al tercer y cuarto párrafos, para quedar como sigue:

**Artículo 69.** En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la República **acudirá ante el pleno del Congreso de la Unión a dar un mensaje político investido en su calidad de jefe de estado y entregará por escrito un informe en el que rinda cuentas sobre el estado general que guarda la administración pública del país.** En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

**En fecha posterior, el presidente de la República acudirá a la Cámara de Diputados, en su calidad de titular del Ejecutivo y de la administración pública federal, a exponer el informe en el que rinda cuentas sobre el estado general que guarda la administración pública del país. Durante su comparecencia, escuchará las intervenciones de los legisladores y responderá a los cuestionamientos que éstos le formulen, de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley del Congreso .**

(...)

(...)

### Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, una vez agotado el procedimiento previsto por el artículo 135 constitucional.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4355-II, jueves 3 de septiembre de  
2015

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de septiembre de 2015.

**Diputados:** Francisco Martínez Neri (rúbrica), Guadalupe Acosta Naranjo (rúbrica), José de Jesús Zambrano Grijalva (rúbrica), Omar Ortega Álvarez (rúbrica), Felipe Reyes Álvarez (rúbrica), Agustín Basave Benítez (rúbrica), Ángel Ii Alanís Pedraza (rúbrica), Martha Laura Almaraz Domínguez, Leonardo Amador Rodríguez (rúbrica), Hortensia Aragón Castillo (rúbrica), Tania Victoria Arguijo Herrera, Natalia Karina Barón Ortiz, Ricardo Ángel Barrientos Ríos, María Luisa Beltrán Reyes (rúbrica), Elio Bocanegra Ruiz, Érika Irazema Briones Pérez (rúbrica), Fidel Calderón Torreblanca (rúbrica), Ana Leticia Carrera Hernández (rúbrica), María Élide Castelán Mondragón (rúbrica), Olga Catalán Padilla (rúbrica), Maricela Contreras Julián, Eva Florinda Cruz Molina (rúbrica), José Antonio Estefan Garfias (rúbrica), Waldo Fernández González (rúbrica), Óscar Ferrer Ábalos (rúbrica), Lluvia Flores Sonduk (rúbrica), María Cristina Teresa García Bravo (rúbrica), David Gerson García Calderón (rúbrica), Héctor Javier García Chávez (rúbrica), Cristina Ismene Gaytán Hernández (rúbrica), José Guadalupe Hernández Alcalá (rúbrica), Carlos Hernández Mirón (rúbrica), Rafael Hernández Soriano (rúbrica), Karen Hurtado Arana (rúbrica), David Jiménez Rumbo, Érik Juárez Blanquet (rúbrica), Sergio López Sánchez (rúbrica), Araceli Madrigal Sánchez, Luis Maldonado Venegas (rúbrica), Norberto Antonio Martínez Soto (rúbrica), Alberto Martínez Urincho (rúbrica), Lucía Virginia Meza Guzmán (rúbrica), Ariadna Montiel Reyes, Francisco Xavier Nava Palacios, Tomás Octaviano Félix (rúbrica), Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano (rúbrica), Daniel Ordoñez Hernández (rúbrica), Evelyn Parra Álvarez (rúbrica), Héctor Peralta Grappin (rúbrica), Candelario Pérez Alvarado (rúbrica), Isaura Ivanova Pool Pech (rúbrica), Karen Orney Ramírez Peralta (rúbrica), Juan Fernando Rubio Quiroz (rúbrica), Julio Saldaña Morán (rúbrica), Arturo Santana Alfaro (rúbrica), José Santiago López (rúbrica), Araceli Saucedo Reyes (rúbrica), Armando Soto Espino (rúbrica), Cecilia Guadalupe Soto González (rúbrica), Miriam Tinoco Soto (rúbrica), Jesús Salvador Valencia Guzmán (rúbrica), Victoriano Wences Real (rúbrica).

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 51 DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA ELOÍSA TALAVERA HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Quienes suscribimos, María Eloísa Talavera Hernández y Juan Pablo Piña Kureczyn, diputados federales de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71 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, somete a la consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, en materia de reducción de financiamiento a los partidos políticos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Actualmente existe una petición única en todos y cada uno de los ciudadanos que habitamos en nuestro país. Me refiero a la transparencia con que deben actuar cada uno de los servidores públicos, así como la estricta aplicación de los recursos económicos que tienen a su cargo.

En dicha dinámica, los partidos políticos estamos también obligados a conducirnos con transparencia, pero además, debemos reforzar nuestra obligación de representar debidamente a los ciudadanos, y en ello no convertirnos en una carga a su economía. Ante ello, proponemos reducir el financiamiento público de los partidos políticos.

Este es el espíritu primordial de la presentación de esta iniciativa, que debemos decir, retoma las propuestas presentadas en la LXI Legislatura por el entonces diputado César Nava Vázquez, integrante del Partido Acción Nacional.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, en el país se llevaron a cabo las reformas electorales de 1964, 1977, 1987, 1990, 1993 y 1996, las cuales tuvieron como objetivo hacer más competitivo el sistema político y de partidos.

La reforma electoral de 1996 fue de los primeros avances de reforma del marco constitucional sobre el financiamiento público de los partidos políticos, además que de manera inédita estableció una suma anual para cada uno de los partidos políticos por concepto de actividades ordinarias, y otra suma igual a la asignada por el concepto citado en el año de la elección federal ordinaria.

Esa reforma tuvo como objetivo principal establecer límites en el financiamiento público, así como darle prioridad a dicho financiamiento sobre el financiamiento privado.

Sin embargo, al paso del tiempo se hizo necesaria una valoración de la reforma de 1996, sobre todo en el sentido de disminuir el gasto de los partidos políticos en sus actividades ordinarias y en sus gastos de campaña.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4355-II, jueves 3 de septiembre de 2015

En ese tenor y después de una discusión al respecto en 2007, el Congreso de la Unión aprobó la reforma constitucional en materia electoral sustentada en tres ejes primordiales:

- a) La disminución en forma significativa en el gasto de las campañas electorales.
- b) El fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales.
- c) El diseño de un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y los partidos políticos.

De estos ejes y en específico por lo que concierne al financiamiento de los partidos políticos, se derivaron propuestas medulares entre las que destacan una nueva forma de cálculo del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos, la reducción del financiamiento público destinado a las campañas electorales y, el establecimiento de límites menores para el financiamiento privado que pueden obtener los partidos.

La nueva fórmula para determinar el financiamiento público para los partidos políticos aprobada por el Congreso de la Unión representó una dinámica más simple y revestida de certeza jurídica, además de que se establecieron parámetros específicos para la estimación del financiamiento público para cada partido. Para el cálculo mencionado se contemplan dos factores: 65 por ciento del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Por otro lado, en cuanto a lo que se refiere al financiamiento público para actividades de campaña electoral, la reforma establece que en el año de elecciones intermedias, cuando solamente se renueva la Cámara de Diputados, los partidos recibirán, en su conjunto, solamente 30 por ciento del monto del financiamiento ordinario que corresponda en el mismo año. En el año de las elecciones en que se renuevan de manera simultánea el Poder Ejecutivo federal y ambas Cámaras del Congreso de la Unión, equivaldrá a 50 por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en el mismo año.

De conformidad con diversos estudios referentes a los efectos de la reforma electoral, se estimó que dicha fórmula para determinar el financiamiento público para los partidos políticos representaría un ahorro de 7.83 por ciento respecto al gasto de actividades ordinarias, con relación a la fórmula que se aplicaba antes de la reforma electoral de 2007.

Es evidente que con la reforma multicitada se logró la reducción del financiamiento público de los partidos políticos nacionales, sin embargo, la situación económica actual exige que se analice la posibilidad de reducir en mayor cantidad el financiamiento público en lo que respecta a las actividades ordinarias que realizan los partidos políticos, en el entendido que en este tipo de actividades los partidos están en posibilidad de realizar ajustes financieros y de esta manera mostrar solidaridad con el plan de austeridad del Ejecutivo federal.

### **Objeto de la iniciativa**

La iniciativa de mérito tiene como propósito reformar el marco constitucional con la finalidad de reducir el financiamiento público destinado a los partidos políticos nacionales para sus actividades ordinarias, con el propósito de ahorrar recursos para el erario y que estos recursos sean utilizados en atención a necesidades prioritarias del Estado mexicano.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4355-II, jueves 3 de septiembre de 2015

Por lo anterior se propone la modificación de la fórmula que establece la Constitución para el sostenimiento de las actividades ordinarias de los partidos políticos, disminuyendo de 65 a 35 por ciento la proporción del salario mínimo vigente en el Distrito Federal, el cual se multiplica por los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, lo cual traería como resultado la disminución de aproximadamente 50 por ciento del monto del financiamiento público que actualmente reciben los partidos políticos.

Se propone la reducción del factor del salario mínimo vigente de 65 a 35 por ciento en razón de la factibilidad de variabilidad de dicho factor, esto se puede apreciar en los diferentes porcentajes establecidos en las leyes electorales de las entidades federativas que adoptan la fórmula del 41 constitucional. Dichos porcentajes del salario mínimo vigente se adecuan en principio al aplicable en la capital del estado en cuestión y después en consideración a particularidades como el número de ciudadanos empadronados en el estado, el número de partidos locales, así como de las propias necesidades presupuestales de cada gobierno local.

Como se mencionó, los partidos políticos con registro nacional reciben recursos de acuerdo con el artículo 41 constitucional, sin embargo, una vez que éstos se acreditan como tales ante las autoridades electorales locales de cada entidad federativa, también reciben los recursos especificados en el artículo 116, fracción IV, inciso g). En ambos casos pueden destinarse para los gastos ordinarios permanentes, por lo que podría generarse un doble financiamiento.

Por ello también se propone eliminar el financiamiento que las autoridades locales otorgan a los partidos políticos en el entendido de que el Instituto Federal Electoral ya destina recursos para este concepto, por lo que se duplica el financiamiento público para las actividades ordinarias de los partidos; es decir, reciben por partida doble el financiamiento por dicho concepto.

Por otro lado, es importante precisar que nuestra Carta Magna redefinió los usos del financiamiento público en la reforma constitucional de 2007, en el sentido de que se determinó la asignación del financiamiento público en tres actividades: las ordinarias, las extraordinarias y las actividades específicas.

El objeto de esta iniciativa se centra en las actividades ordinarias que los partidos realizan independientemente de que haya o no procesos electorales. Tales actividades comprenden el sostenimiento de sus oficinas, el pago de los emolumentos del personal que trabaja para ellos, los gastos de transporte de sus dirigentes, la impresión y publicación de material propagandístico y todo lo que normalmente realiza un partido político en periodos no electorales.

El tema del financiamiento es importante debido a su efecto en el sistema político, del financiamiento depende también el sistema de partidos y viceversa. En las democracias en transición juega un papel importante. Afecta también la contienda interpartidista, las condiciones de competencia, la propia credibilidad y legitimidad de la democracia misma.

La presente propuesta encuentra sustento fundamentalmente en la demanda que la sociedad pide a sus gobernantes y a quienes toman las decisiones trascendentales del país de “ajustarse el cinturón”.

Así, la propuesta es determinante y pretende que con la modificación a la fórmula que se propone se disminuya aproximadamente 50 por ciento del gasto de los partidos políticos en sus actividades ordinarias; las prerrogativas en materia de financiamiento público para los partidos políticos nacionales se encuentran contempladas en el artículo 41, fracción II, incisos a), b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo los parámetros que son la

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4355-II, jueves 3 de septiembre de 2015**

base para la fórmula de financiamiento público para las actividades ordinarias, extraordinarias y específicas de los partidos políticos, situándose la propuesta de modificación en dicho precepto normativo, en específico, en el inciso a), el cual establece la fórmula para el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos, asimismo, en la legislación relativa a los partidos políticos se considera este concepto en la fracción I del inciso a), numeral 1, del artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos.

Por las razones expuestas, someto a consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el cual se reforma el inciso a), de la fracción II del artículo 41; el inciso g) de la fracción IV del artículo 116, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforma la fracción I del inciso a) del numeral 1 del artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos**

**Primero.** Se reforma el inciso a), de la fracción II del artículo 41, y el inciso g) de la fracción IV del artículo 116, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

...

I. ...

...

...

II. ...

...

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el **treinta y cinco** por ciento del 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.

b) ...

c) ...

...

...

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4355-II, jueves 3 de septiembre de 2015

Base III a la Base VI...

Artículo 116. ...

...

I. a III...

IV. ...

a) a f) ...

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes remanentes;

h) ...

...

...

**Segundo.** Se reforman la fracción I del inciso a) numeral 1 del artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, para quedar como sigue:

Artículo 51.

1. ...

a)...

I. El consejo general, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el organismo público local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el **treinta y cincop**or ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales;

II. a V. ...

b) y c) ...

2...

3...

**Transitorio**

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4355-II, jueves 3 de septiembre de  
2015

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

**Fuentes**

1. Andrade Sánchez, Eduardo. *La reforma política de 1996 en México*, en Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, número 25, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
2. Análisis del sistema electoral mexicano, informe de un grupo de expertos.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de septiembre de 2015.

Diputada María Eloísa Talavera Hernández (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 69 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA CLAUDIA SOFÍA CORICHI GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

La suscrita Claudia S. Corichi García, Diputada Federal integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en esta LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración del pleno de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el Artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de lo siguiente:

**Exposición de Motivos**

I. Año con año y con la proximidad del 1 de septiembre, fecha en que por mandato constitucional, en el artículo 69, primer párrafo, se establece que “en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”, es que la atención pública se concentra en dicho evento.

II. En décadas pasadas el protocolo de este evento era la representación del presidencialismo mexicano, donde el Ejecutivo en turno mostraba su poder y alcance. La dinámica hacía evidente la sobrerrepresentación de una sola fuerza política en el Poder Legislativo, en la que no existían contrapesos.

III. “La obligación de rendir informes ante las Cámaras se extiende a los titulares de las dependencias centralizadas, así como a los de los organismos públicos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, práctica que en los periodos del auge presidencialista (regímenes de Miguel Alemán Valdés, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz) no se celebró. No fue sino hasta el gobierno de Luis Echeverría (1976-1982) que se reinició. Puede decirse que su utilización en México, más que la práctica de un efectivo control, se debe a una incesante necesidad de búsqueda de legitimación, de demostrar a nivel interno e internacional que en México se cuenta con prácticas de democracia parlamentaria”<sup>1</sup>.

IV. El control parlamentario -se ha señalado en diversas ocasiones- resulta ser poco aprovechado y entendido por parte del mismo Poder Legislativo ya que no se ha propiciado su debate. Siempre son asuntos de coyuntura o de urgencia a resolver.

V. La glosa del Informe debería convertirse en una discusión abierta y con datos reales acerca del estado actual que atraviesa el país, la doctora Cecilia Mora-Donato destaca que “desde una perspectiva más democrática el informe de gobierno debe propiciar un diálogo serio y riguroso entre el Congreso y el Jefe del Ejecutivo, que confronte sus posturas e ideas sobre la política nacional e internacional, e incluso sobre aquellos aspectos del acontecer cotidiano respecto de los cuales los ciudadanos quieren y deben saber, y sea el instrumento propicio para que los ciudadanos podamos ponderar libremente a quién le asiste la razón política; esto no podrá lograrse sin las preguntas directas o interpelaciones de todos los diputados sean éstos de la oposición o no; con

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4355-II, jueves 3 de septiembre de 2015

cortesía y respeto pero también con talento y agudeza política puede cumplirse este fin y respetarse el protocolo que una ceremonia de este tipo impone”<sup>2</sup> .

VI. El artículo 69, párrafo II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece además que “cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad”.

VII. La Ley fundamental por su parte, en su Art. 89, Fracción II, párrafo primer, otorga al Presidente la facultad de “Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;”. Facultad siempre ejercida a cabalidad por parte del Ejecutivo y que sólo a él concierne la elección de estos funcionarios, así como su actuación frente a las instituciones donde les corresponda.

VIII. Respecto a lo señalado en el párrafo anterior, cabe señalar que no existe ningún procedimiento establecido para llevar a cabo dichos nombramientos y/o remociones, esto hace en la práctica, que bajo su criterio y sus tiempos, el Ejecutivo nombre, renueve o cambie a los miembros del gabinete no necesariamente por un mal desempeño o una mala actuación, sino también por estrategia política, o por razones que no tienen que ver con el interés de los ciudadanos.

IX. La facultad de las Cámaras para llamar a comparecer a los Secretarios de Estado, y a los directores de entidades paraestatales debe entenderse como una herramienta de control parlamentario, en la que además de la discusión sobre el desarrollo de las políticas públicas y el estado que guardan las condiciones del país, su inherente cualidad pública sea reconocida como herramienta de rendición de cuentas para los ciudadanos.

X. El Estado mexicano ha signado y ratificado diversos instrumentos internacionales que tienen como finalidad promover la transparencia y la rendición de cuentas, entre los que se encuentran:

La Convención Interamericana contra la Corrupción, de la cual México es parte desde el 2 de junio de 1997; a través de ésta el Estado mexicano se obligó a establecer medidas preventivas aplicables dentro de los sistemas institucionales por medio de normas de conducta de los funcionarios públicos, así como mecanismos para hacer cumplir estas normas, sistemas de declaración de ingresos, contratación de personal y mecanismos para la participación de la sociedad civil en la rendición de cuentas y transparencia.

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida). Este instrumento fue aprobado por la Asamblea General de la ONU el 31 de octubre de 2003. En ella, nuestro país se comprometió a formular y aplicar políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

XI. El 31 de diciembre de 1982, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con el primordial objeto de marcar el fin de la corrupción generalizada como una demanda de la comunidad, apelando a la ética como el

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4355-II, jueves 3 de septiembre de 2015

fundamento del moderno estado social y democrático de derecho, lo que representó un gran avance legal en la materia. Por su parte el 13 de marzo de 2002 se publicó en el mismo Diario, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ésta surgió con el propósito de llevar a la realidad las normas básicas de responsabilidades de los servidores públicos contenidas en el Título Cuarto de la Carta Magna y dotarlas de plena eficacia para cumplir con sus objetivos.

Tanto la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como la Ley de Responsabilidades Administrativas, fueron creadas con el objeto de establecer marcos jurídicos que además de señalar las obligaciones de quienes detentan un cargo público, promovieran la transparencia y rendición de cuentas en los encargos de los servidores públicos.

XII. Cómo lo señala Mora-Donatto<sup>3</sup>, “desde una perspectiva más democrática el informe de gobierno debe propiciar un diálogo serio y riguroso entre el Congreso y el jefe del Ejecutivo, que confronte sus posturas e ideas sobre la política nacional e internacional, e incluso sobre aquellos aspectos del acontecer cotidiano respecto de los cuales los ciudadanos quieren y deben saber”.

XIII. Bajo el enfoque que apremia en las leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos en el que se señala la necesidad de hacer frente a los actos u omisiones de encargos públicos incluso un año después de haberse retirado del cargo<sup>4</sup>, la comparecencia de los Secretarios de Estado o de los directores de las entidades paraestatales, debe ser tomada con seriedad, como un ejercicio de contrapeso entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, representando para el caso de la Cámara de Diputados una herramienta más de rendición de cuentas una vez que la representación popular recae en ella.

XIV. Tras tres años en el poder, el pasado 27 de agosto del presente año, a unos días de presentar su informe de gobierno y llevar a cabo en el Congreso de la Unión la revisión de la glosa de dicho informe, el Presidente Enrique Peña Nieto anunció 10 cambios en su gabinete. Estos ajustes hacen que la acción de revisar el estado que guardan los respectivos ramos de cada Secretaría resulte endeble ya que estos secretarios se encuentran en un periodo de transición dentro de sus respectivas Secretarías, hecho que les pone en una situación poco apta para hacer frente a las comparecencias en fondo y forma. El interés superior del ciudadano, debe poner como primicia en las comparecencias, que la rendición de cuentas sobre los asuntos de la nación sea amplia y clara por parte de los secretarios de Estado o directores de entidades paraestatales.

XV. Los sistemas de control y fiscalización de la administración pública son indispensables para la eficiencia y buen funcionamiento de cualquier régimen democrático. A través de esta iniciativa se pretende que cada funcionario rinda cuentas acerca de su actividad al frente de cualquier dependencia del Poder Ejecutivo, ya sea que este ejerciendo en ese momento o no el cargo, no por el hecho de haber sido removidos o cambiados los Secretarios de Estado o directores de entidades paraestatales pueden renunciar a sus responsabilidades como funcionarios públicos.

Por lo expuesto sometemos a la consideración de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Decreto

**Único.** Se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificando el segundo párrafo y adicionando un párrafo para quedar como sigue:

**Artículo 69. ...**

**Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad.**

**En caso de que algún secretario de Estado o director de entidad paraestatal citado a comparecer ante cualquiera de las Cámaras, tengan menos de sesenta días en su encargo, se llamará a comparecer y rendir informes bajo protesta de decir verdad al anterior inmediato secretario de Estado o al anterior inmediato director de entidad paraestatal. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.**

En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.

**Transitorio**

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

**Notas**

1 Cárdenas Gracia, Jaime F. “Transición política y reforma constitucional”. UNAM. México. 1994. Página 26.

2 Mora-Donatto, Cecilia. *Temas Selectos de Derecho Parlamentario*. Universidad Anáhuac del Sur. Editorial Porrúa, México 2001. Páginas 147-152.

3 Mora-Donatto, Cecilia. *Temas Selectos de Derecho Parlamentario*. Universidad Anáhuac del Sur. Editorial Porrúa, México 2001. Páginas 147-152.

4 La prevención está establecida en los artículos 8 y 9 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; artículos 9, 47, y 88 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de septiembre de 2015.

Diputada Claudia Sofía Corichi García (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Los que suscriben, diputadas y diputados federales a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 73, fracción XIV, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6 numeral 1 fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración del Congreso de la Unión, Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Planteamiento del problema**

El artículo 29 constitucional establece las condiciones y requisitos para que el titular del Poder Ejecutivo pueda emitir un decreto de suspensión de garantías. Históricamente, esta facultad, al constituir el mayor acto de autoridad del Estado, contaba con tres filtros. El primero de ellos, la aprobación de todos los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República. Sin embargo, la reforma constitucional que le otorgó autonomía y transformó a la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la República, excluyó a este funcionario de tan trascendente decisión.

**Argumentación**

En todos los Estados, una premisa fundamental la constituye el mecanismo por el cual éste suspende o restringe algunos derechos de los ciudadanos, atendiendo a los principios de necesidad y proporcionalidad, debido a situaciones que pueden salirse de control, poniendo en riesgo el único bien jurídico fundamental de sus ciudadanos que no puede ser resarcido: la vida. En nuestro texto constitucional, esta medida se encuentra contenida en el artículo 29, desde la Constitución de 1857. Por su trascendencia e importancia, en todas las democracias esta medida corresponde al Poder Ejecutivo, con el contrapeso parlamentario y el control judicial.

Sin embargo, hemos sido testigos de cómo se han producido grandes reformas que, al margen de las materias de que se ocupan, han ido estableciendo facultades que permiten al gobierno la restricción o suspensión de derechos de facto, sin atender a lo establecido en el texto constitucional. Producto de estas reformas, y como su consecuencia directa, han sido promulgadas una diversidad de leyes secundarias y reglamentarias que han redundado en un mecanismo de disminución efectiva del libre ejercicio de los derechos fundamentales que las y los ciudadanos mexicanos, debiéramos gozar en esta incipiente democracia.

La reforma constitucional en materia electoral fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, la reforma contempló tres ámbitos de la acción pública: la política social, la política electoral y la política en materia de impartición de justicia. Si bien las dos primeras materias establecieron un ámbito de controles constitucionales que pudieran favorecer a la ciudadanía, la segunda se centró en la concesión de la autonomía constitucional al Ministerio Público, la transformación de la Procuraduría General de la República en una Fiscalía y, como colofón de lujo, la modificación del artículo 29 constitucional, relativo a la restricción y suspensión de derechos de los ciudadanos en el territorio nacional.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4358-IV, martes 8 de septiembre de 2015

Siendo uno de los actos de autoridad que conllevan la mayor responsabilidad para el Estado mexicano, la restricción o suspensión de garantías contaba con tres filtros para su establecimiento. El primero de ellos, era el acuerdo de los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República para el envío al Congreso, para su aprobación, del proyecto de decreto que contuviera las medidas extraordinarias a tomarse, constituyendo esta acción el segundo filtro. El tercero de ellos, resulta del pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la constitucionalidad y validez de los decretos emitidos durante el estado de restricción o suspensión de garantías. Estos tres filtros garantizaban la efectiva y oportuna implementación del acto jurídico más trascendente que puede implementar el Estado mexicano con la finalidad última de proteger la vida de las y los habitantes del territorio nacional.

El decreto de fecha 10 de febrero de 2014, cambió la naturaleza de estos filtros y el texto vigente señala, a la letra que:

**Artículo 29.** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, **solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos**, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.<sup>1</sup>

Es decir, esta reforma otorga autonomía constitucional al Ministerio Público —añeja demanda de la izquierda mexicana—y, al mismo tiempo, elimina el único contrapeso efectivo que podría tener el titular del Ejecutivo federal, dentro de su gabinete, en el momento de tomar una decisión de tal envergadura. Esto es, establece las bases para que, en un Congreso con la conformación como el que hoy tenemos, la emisión de un decreto de restricción o suspensión de garantías sea un asunto de trámite, urgente y de obvia resolución, pero meramente de trámite.

Es por lo anterior que proponemos el fortalecimiento de nuestra democracia para que el titular del Poder Ejecutivo federal, en acuerdo con los secretarios de Estado y el fiscal general de la República, pueda presentar al Congreso el proyecto de decreto por el que se restrinja o suspenda el ejercicio de determinadas garantías, conforme lo establecía la reforma constitucional en materia de derechos humanos, promulgada el 10 de junio de 2011.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, congruentes y comprometidos en la construcción de un Estado social democrático de derecho y plenamente convencidos de que garantizar la vida de todas y todos los habitantes del territorio nacional constituye la mayor de las obligaciones del Estado, siempre y cuando se establezcan los mecanismos democráticos de rendición de cuentas y equilibrio entre los Poderes de la Unión es deber de esta soberanía, sometemos a consideración del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto

**Único.** Se reforma el primer párrafo del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4358-IV, martes 8 de septiembre de 2015**

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

...

...

...

...

**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 realizará las modificaciones a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República en un plazo no mayor a treinta días a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

**Tercero.** El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías, en un plazo máximo de ciento ochenta días, contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

**Notas**

1 Primer párrafo del Artículo 29 Constitucional contenido en el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de febrero de 2014.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 8 días del mes de septiembre de 2015.

**Diputados:** Francisco Martínez Neri, Omar Ortega Álvarez, Felipe Reyes Álvarez, Hortensia Aragón Castillo (rúbrica), Rafael Hernández Soriano (rúbrica).

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

La propuesta de reforma y adición que se propone está orientadas a subsanar la inconsistencia de la norma constitucional derivada de la reforma al artículo 4to párrafo 6to, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por la que estableció el “derecho que toda persona tiene al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Este ordenamiento dispone que “el Estado garantizará este derecho y la Ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”. La disposición constitucional contiene además un artículo tercero transitorio que mandata al Congreso de la Unión a emitir una Ley General de Aguas.

Lo anterior implica la obligación del Congreso para expedir una nueva Ley de carácter General en materia de Aguas y derogar la Ley de Aguas Nacionales vigente estableciendo la concurrencia y las competencias de los distintos órdenes de gobierno en la administración y gestión de las aguas para garantizar el derecho humano para su consumo de conformidad con el decreto expedido en el Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de febrero de 2011. Sin embargo y a pesar de dicho mandato, el Congreso no tiene la facultad explícita de legislar y expedir leyes que establezcan la concurrencia y áreas de competencia de los estados, los municipios y el Distrito Federal, en materia de aguas.

El texto constitucional vigente en forma incipiente establece la facultad del Congreso para “para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal”. Inclusive esta materia (aguas nacionales o de jurisdicción federal) esta subsumida a la que tiene el Congreso para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos establecida en la fracción XVII del Artículo 73.

En tiempos recientes en los que el Congreso ha expedido leyes de carácter general, es decir que deberán también ser observadas por los distintos órdenes de gobierno local federal estas leyes se han acompañado o han sido precedidas por reformas al artículo 73 de la Constitución a efecto de hacer explícita la facultad del Poder Legislativo de la Unión en materia.

Ante esta situación resulta del mayor apremio la adecuación de la norma constitucional, de no ser así quedara sin aplicación efectiva y solo en términos nominativos la reforma por la que se garantiza el derecho humano al agua.

La redacción de esta fracción XVII del artículo 73 Constitucional que se propone reformar ha permanecido intacta desde el primer proyecto que Venustiano Carranza redactó el 1ro. de diciembre de 1916 y que en sus términos fuera aprobada por el Congreso Constituyente en febrero de 1917. Lo anterior significa que en la llamada moderna trayectoria constitucional, las facultades del Congreso para legislar en materia de aguas no han experimentado cambio alguno, es decir, desde que el recurso agua estaba muy lejos de considerarse un recurso finito y vulnerable –como lo es ahora– sino incluso como un bien de carácter público.

Aquel proyecto de Venustiano Carranza tomó como base las redacciones establecidas en la Fracción II del Artículo 50 de la Constitución de 1824 y el Artículo 70 Fracción XXIII de la

Constitución de 1842 cuya redacción no dista sustancialmente de la que se propone reformar y que al paso de casi 200 años resulta completamente anacrónica. Esta concepción decimonónica ubica al Estado mexicano no como factor de promoción del desarrollo económico sino como eje de la acumulación originaria de capital. Las funciones de ese Estado en materia de aguas se circunscribían a autorizar la desecación de lagos y canales, a registrar las explotaciones de aguas correspondientes a los terrenos y a imponer impuestos sobre la navegación en las aguas interiores.

A la luz de la crisis de disponibilidad de agua resulta incomprensible la permanencia de un precepto constitucional decimonónico ajeno a todo criterio de sustentabilidad. A pesar de que la gestión responsable de este recurso obliga a la concurrencia de los tres órdenes de gobierno inexplicablemente el Congreso mexicano carece de facultades para legislar en esta materia.

La reforma constitucional por la que se garantiza el derecho humano al acceso y saneamiento de agua para uso personal y doméstico impone la obligación al Congreso mexicano para que en la legislación secundaria se establezcan las bases de una gestión sustentable de agua y el acceso equitativo a este bien para que se garantice a toda persona el suministro y acceso sin restricción alguna a una cantidad de agua suficiente para satisfacer sus necesidades elementales y por tanto vitales de consumo, higiene y preparación de alimentos estableciendo la concurrencia de la federación, las entidades federativas y los municipios. Por esta razón resulta del mayor apremio la adecuación de la norma constitucional relacionada con las facultades del Congreso.

#### **Argumentos que la sustentan**

En el dictamen por el que se adiciona un párrafo al artículo 4o. constitucional para establecer la obligación del Estado mexicano para garantizar el derecho al acceso al agua para consumo personal y doméstico así como su saneamiento mismo que se aprobó en la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2011. Se menciona que “los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo. Estos derechos deben estar garantizados por el Estado y entre ellos el derecho a acceder al agua” y que “el derecho a acceder al agua es indispensable para vivir dignamente y debe ser suficiente y adecuado. Ese derecho entraña tanto libertades como derechos. Las libertades comprenden el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como lo es el caso de sufrir despojos u obstrucciones al suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos. Esto implica el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del agua”.

Al aprobarse por la Cámara de Diputados dicho dictamen pasó al Senado de la República como minuta misma que fue aprobada sin cambios el 29 de septiembre de 2011. El dictamen por el que se aprueba dicha minuta se afirma que el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. También es condición indispensable para vivir dignamente y para la realización de otros derechos. En México se estima que el 21 por ciento de la población no tiene acceso a servicios adecuados de saneamiento y que el 7 por ciento de la población no tiene acceso al agua de forma regular.

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU define el derecho al agua como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”. Este derecho entraña la libertad de mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4358-IV, martes 8 de septiembre de 2015

injerencias, como por ejemplo, no sufrir cortes arbitrarios del suministro o el derecho a la no contaminación de los recursos hídricos. Se debe ser consciente que el modo en que se ejerza el derecho al agua también debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras.

Al aprobarse por una mayoría simple del total de legislaturas estatales el Poder Ejecutivo federal la publicó y promulgó el 8 de febrero de 2012.

### **Fundamento legal**

En ejercicio de la facultad concedida por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; y 77 numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, así como los artículos 76 numeral 1, fracción II, 78, 97 y 102 del mismo ordenamiento referente a las características y elementos para la presentación de iniciativas.

### **Denominación del proyecto de ley o decreto**

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XVII y se adiciona una fracción XVII B al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Texto normativo propuesto de proyecto de decreto**

**Único.** Se reforma la fracción XVII y se adiciona una fracción XVII B al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XVI. ...

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos.

XVII-B Para expedir leyes de carácter general que establezcan la concurrencia de la federación, las entidades federativas y los municipios, en materia de acceso, disposición y saneamiento de agua con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo sexto del artículo 4o. de esta constitución.

XVIII. a XXX. ...

### **Transitorio**

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

Dado en el pleno de la Cámara de Diputados, a 8 de septiembre de 2015.

**Diputados:** Óscar Ferrer Ábalos, Araceli Madrigal Sánchez, Elio Bocanegra Ruiz, Candelario Pérez Alvarado, Héctor Grappin Peralta (rúbricas).

**QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS ALBERTO MARTÍNEZ URINCHO Y MARÍA CRISTINA TERESA GARCÍA BRAVO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Los que suscriben, Alberto Martínez Urincho, María Cristina Teresa García Bravo y Carlos Hernández Mirón, diputados federales integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática 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, presentamos a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

**Exposición de Motivos**

**a) Denominación del proyecto de ley o decreto.**

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**b) Fundamento legal**

Artículos 71, fracción II, y 135 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.

**c) Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver.**

Facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas con el objeto de:

1. Homologar la legislaciones expedidas por las legislaturas de los estados y de la Asamblea del Distrito Federal y sentar las bases generales con relación al objeto; definiciones legales; procedimientos; autoridades competentes y responsabilidades; plazos y términos; estructura; órganos; riesgos y amenazas; medidas de prevención y protección; casos de urgencia; beneficiarios y víctimas; medios de coordinación y cooperación institucional; presupuesto y recursos económicos y materiales; participación de la sociedad civil; recursos de inconformidad, así como sanciones administrativas y penales.
2. Impulsar la expedición de una legislación especializada en la materia en aquellas entidades federativas que aún no cuentan con ella.

**d) Argumentos que la sustenten**

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de 2015

**Primero.** Con la reforma constitucional de 2011, en materia de derechos humanos el Congreso de la Unión se encuentra obligada a promover, tramitar y procesar la legislación en materia de derechos humanos con los más altos estándares y referentes internacionales.

La reforma constitucional en derechos humanos brindó una validación política y jurídica insoslayable al vasto conjunto de activistas que asumieron un liderazgo constructivo en el curso del debate político nacional mexicano, así como a aquellos cuyas denuncias y exigencias se hicieron incluso desde espacios contestatarios; no obstante, la plena implementación de la reforma constitucional a través de las leyes específicas que impone sigue pendiente.

Ahora le compete al Congreso de la Unión, impulsar una legislación que garantice plenamente la protección a los periodistas y a los defensores de derechos humanos, y por ello, resulta necesario el fortalecer un marco jurídico.

“Las amenazas, hostigamientos, deslegitimaciones, agresiones físicas, detenciones, encarcelamientos, desapariciones y asesinatos son algunas situaciones que las personas defensoras de derechos humanos y periodistas enfrentan en México por el solo hecho de velar por el resguardo de los derechos humanos y la libre expresión”.<sup>1</sup>

Hay que reconocer que existe un gran cúmulo de trabajo por realizar en que respecta al respeto y la protección de los derechos humanos. Es indispensable que a la brevedad se aprueben las leyes que garanticen la operatividad de los nuevos contenidos constitucionales. Esta Legislatura debe dar muestra de que se encuentra comprometida con los más altos valores democráticos.

Por ello, es imprescindible construir una reforma constitucional que nos permita: primero, homologar la legislaciones expedidas por las Legislaturas de los Estados y de la Asamblea del Distrito Federal y sentar las bases generales con relación al objeto; definiciones legales; procedimientos; autoridades competentes y responsabilidades; plazos y términos; estructura; órganos; riesgos y amenazas; medidas de prevención y protección; casos de urgencia; beneficiarios y víctimas; medios de coordinación y cooperación institucional; presupuesto y recursos económicos y materiales; participación de la sociedad civil; recursos de inconformidad, así como sanciones administrativas y penales, y segundo, impulsar la expedición de una legislación especializada en la materia en aquellas entidades federativas que aún no cuentan con ella.

**Segundo.** Hoy, México se ha convertido en el país más peligroso para ejercer el periodismo en las Américas, y el tercero en el mundo después de Pakistán e Irak. Con ello, México es el país del continente para ejercer el periodismo. Esto lo confirma el Informe del Relator Especial presentado en 19 de mayo de 2011 ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

Sumado a todo ello, es innegable que prevalece una situación de impunidad, ejemplificada por el hecho que muy pocos de los 66 casos de asesinato de periodistas, y doce desaparecidos, ocurridos entre el año 2000 y diciembre de 2010, hayan sido esclarecidos.

Sin duda, la ausencia de investigaciones concluidas impide determinar con exactitud las causas y los responsables de estos crímenes.

En este sentido, el Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos de 2010, presentado por la doctora Catalina Botero, Relatora Especial de la OEA, destaca lo siguiente en materia:

1. Las diversas fuentes consultadas por la Relatoría confirman que, sin desconocer que el problema de la violencia afecta a todos los sectores de la población mexicana, la violencia contra periodistas en México es alarmante y tiende a intensificarse, debido a factores como el crecimiento del crimen organizado en ciertas zonas del país. Llama la atención de la Relatoría que sea la Comisión Nacional de Derechos Humanos la única institución estatal que cuenta con un registro público y documentado de crímenes contra periodistas. La CNDH reporta que 64 periodistas fueron asesinados en México del año 2000 a julio de 2010, y 11 han sido desaparecidos del año 2006 a julio de 2010. De estos casos, 29 asesinatos y 5 desapariciones han ocurrido tan sólo desde 2008.

2. A estas cifras se suman los secuestros de periodistas y atentados con explosivos contra medios de comunicación registrados en los últimos años. Adicionalmente, la Relatoría constató a través de sus encuentros con periodistas durante la visita in loco, que las amenazas y hostigamientos son una característica regular del ejercicio del periodismo, principalmente del periodismo local que cubre temas de corrupción, delincuencia organizada, narcotráfico, y seguridad pública, entre otros. Según la información recibida, muchas agresiones contra periodistas locales, no se denuncian formalmente por la falta de confianza en la gestión de las respectivas autoridades. Las cifras reportadas, así como la información adicional recibida, permiten afirmar que desde el año 2000 México es el país más peligroso para ejercer el periodismo en las Américas.

3. La relatoría observa que la recopilación de estadísticas criminalísticas detalladas y desagregadas en un requisito esencial para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas efectivas de prevención, protección y persecución penal de la violaciones a los derechos humanos.

4. Aún con las limitaciones generadas por la ausencia de estadísticas comprensivas acerca de la violencia contra periodistas, la Relatoría pudo constatar que la mayor parte de los asesinatos, desapariciones y secuestros recientes de periodistas se concentran en entidades federativas que padecen fuerte presencia del crimen organizado, incluyendo, entre otros, a Chihuahua, Guerrero y Sinaloa, visitados por la Relatoría. A pesar de que la ausencia de investigaciones concluidas en la gran mayoría de los casos impide determinar con exactitud las causas y responsables de estos crímenes, la información recibida por la Relatoría permite afirmar que en estos lugares el crimen organizado representa la mayor amenaza a la vida e integridad física de los periodistas, especialmente de aquellos que cubren noticias locales sobre corrupción, narcotráfico, delincuencia organizada, seguridad pública y asuntos relacionados.

**Tercero.** Por otro lado, con relación a las personas defensoras de derechos humanos en México, las ONU presentó su informe sobre la materia. Intitulado, Informe sobre la situación sobre la situación de las y los defensores de los derechos humanos en México: actualización 2012 y balance 2013. Este informe prosigue las investigaciones publicadas el 2009 y la subsecuente actualización publicada en el 2010. Ahora, el organismo internacional construyó un primer balance sobre el nivel de implementación de las recomendaciones contenidas en el primer documento de 2009. El informe de actualización 2012 y balance 2013 subraya que la incidencia de casos de agresiones contra las y los activistas de derechos humanos persiste y sigue afectando la plena vigencia del derecho a la defensa de los derechos humanos. “Por ello se reitera la pertinencia de continuar abogando por la adopción e implementación de las recomendaciones emitidas desde el 2009, profundizando y perfeccionando aquellas en las cuales ya existen y se reconocen esfuerzos y acciones por parte del Estado mexicano”.

Cabe destacar del referido informe lo siguiente:

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de 2015

1. El informe comprende un universo de 26 mujeres, 35 hombres, 11 organizaciones de derechos humanos y cuatro familiares de defensoras y defensores. De este universo, al menos 23 personas u organizaciones contaban ya con medidas cautelares a su favor<sup>14</sup> al momento de ser agredidas dentro del actual periodo de reporte. Al menos 55 personas ya habían sido víctimas de algún tipo de agresión, directamente, contra algún familiar o contra la organización en la que trabajaban.
2. El monitoreo periódico de la Oficina del ACNUDH (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) en México refleja la instalación, desde 2006, de un clima de hostilidad en contra de las y los defensores en el marco de las actividades que realizan.
3. Según los datos registrados por la Oficina del ACNUDH en México desde 2006, 22 personas defensoras y cinco integrantes de sus familias han sido asesinadas por motivos relacionados con las causas que defendían y, además, se desconoce el paradero de seis personas defensoras. El año más crítico fue 2011, cuando ocurrió el asesinato de al menos los siguientes defensores: Nepomuceno Moreno, Pedro Leyva, Quetzalcóatl Leija y Trinidad de la Cruz, así como tres familiares de defensores y las desapariciones de la defensora Eva Alarcón y el defensor Marcial Bautista.
4. Aun cuando no existe una cifra consolidada a nivel nacional, los datos publicados por las comisiones de derechos humanos reflejan este clima de hostilidad contra los defensores de derechos humanos. Por ejemplo, la CNDH documentó 27 asesinatos y ocho casos de desaparición forzada en contra de personas defensoras durante el periodo de enero de 2005 a mayo de 2011. Asimismo, a nivel nacional, el sistema de organismos públicos de protección a los derechos humanos inició, en el periodo mencionado, 523 expedientes de queja y solicitó 156 medidas cautelares por presuntas violaciones a los derechos humanos de personas defensoras, generando un total de 33 recomendaciones.
5. En su Informe Anual 2011, la CNDH registró un incremento de 23% en los ataques en contra de quienes defienden los derechos humanos en comparación con el año 2010. Este último dato coincide con lo documentado por la Oficina del ACNUDH en México respecto al incremento de agresiones durante el 2011.
6. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil recogen un mayor número de agresiones. Por ejemplo, la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos registró 109 agresiones a mujeres defensoras de derechos humanos durante 2012 y 26 asesinatos de defensoras en el periodo 2009-2012.
7. La Oficina del ACNUDH en México registró el mayor número de reportes por agresiones contra defensoras y defensores durante el periodo del presente balance en Oaxaca, Chihuahua, Coahuila y Guerrero.
8. Los tipos de agresiones más frecuentes continúan siendo las amenazas y las injerencias arbitrarias a través de allanamientos a las oficinas de las organizaciones de derechos humanos o mediante el robo de información vía electrónica.
9. Cada vez con mayor frecuencia, las y los defensores en situación de riesgo se ven obligados a desplazarse de sus localidades y lugares de residencia como una medida de seguridad y autoprotección. Durante el periodo analizado, la Oficina del ACNUDH en México constató que debieron desplazarse y reinstalarse, por ejemplo, las familias de Josefina Reyes Salazar, Marisela

Escobedo, Blanca Velázquez, María Luisa García, Norma Andrade y José Enrique Morales Montaña. Asimismo, Nataniel Hernández Núñez, Marisela Ortiz, Alejandro Solalinde, María Teresa Vallejo, Vidulfo Rosales, Guadalupe Calzada y Lydia Cacho también optaron por dejar (en algunos casos de forma temporal) el lugar donde realizaban sus labores ante el incremento de amenazas u hostigamientos en su contra.

10. Es particularmente preocupante que al cambiar de lugar de residencia algunos afectados tampoco hayan disfrutado una situación de seguridad, tal como lo demuestran los casos de Adolfo Guzmán, Margarita Martínez y Obtilia Eugenio Manuel, quienes fueron objeto de nuevos ataques durante los años 2011 y 2012, a pesar de contar con medidas de protección a su favor.

11. La identificación preliminar o el señalamiento de los presuntos responsables no se ha establecido en 39 por ciento de los casos que comprende el período de monitoreo del presente informe, a lo cual se suma el nulo o poco avance logrado en varias de las investigaciones pendientes.

12. En 61 por ciento de las situaciones en las que existe una identificación preliminar o señalamiento de presuntos responsables, es notorio que un segmento mayoritario de las mismas apunte a actores no estatales, principalmente identificados con cacicazgos locales o grupos delictivos que ven afectados sus intereses por la labor de las personas defensoras en la zona que exhiben o confrontan sus acciones ilegales u otros intereses. En algunos casos se ha logrado demostrar la aquiescencia de actores gubernamentales. Un dato que resalta es que en 23 por ciento de los casos se identificó la participación, por acción u omisión, de funcionarios públicos.

13. En al menos 37 de las agresiones reportadas durante el período del presente balance, la Oficina del ACNUDH en México tuvo conocimiento del inicio de investigaciones en el ámbito penal por parte de las autoridades competentes.

14. Los avances más significativos reportados fueron la identificación de los presuntos responsables en cinco casos, pero sólo en tres se logró su detención y consignación a la autoridad judicial.

15. La falta de sanción a los perpetradores no solamente contribuye a la repetición de los hechos, sino que además agrava el nivel de riesgo en que las y los defensores continúan realizando su labor. Reiteradamente se ha considerado que una debida investigación y una sanción adecuada son una efectiva forma de protección para quienes defienden los derechos humanos.

16. El incumplimiento por parte de los Estados del deber de procesar y castigar a los culpables es una violación clara del artículo 12 de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, conocida como “Declaración sobre los defensores de los derechos humanos.

**Cuarto.** Ahora bien, en el Informe de la ONU se señala que de conformidad a una de las Recomendaciones hechas en el 2009, la cual precisa: “Con relación al marco jurídico que regula la labor de las y los defensores, es necesario seguir tomando medidas para incorporar plenamente la Declaración sobre defensores de derechos humanos en la legislación federal y estatal. Para ello, la Subcomisión de armonización legislativa de la CPGMD (Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos) podría servir como marco para la conformación de un grupo de

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de  
2015**

trabajo en el que las autoridades, las organizaciones de la sociedad civil y la ACNUDH evalúen la pertinencia de una legislación especializada y determinen los elementos que ésta debería contener”.

En este sentido, es preciso citar lo siguiente:

1. Recordemos que de junio de 2012 entró en vigor la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Al respecto, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos saludó la promulgación de la Ley e hizo un llamado a su implementación inmediata.

2. La Ley es un paso trascendental en el reconocimiento específico de las y los defensores de derechos humanos. El objeto de la Ley es garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo. Mediante dicha Ley se crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y se retoman aspectos fundamentales de la “Declaración sobre los defensores de los derechos humanos”, tales como el amplio concepto de persona defensora de derechos humanos y su especial protección.

3. Sin duda, la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas responde a la necesidad de proteger, desde un andamiaje legal, a personas y organizaciones cuyos aportes resultan imprescindibles para la defensa y promoción de los derechos humanos. Es necesario que el Mecanismo Federal se consolide, pero también es apremiante que las entidades federativas impulsen medidas y mecanismos semejantes para hacer prevalecer la vigencia de los derechos humanos en todas las regiones del país. En tal sentido, la legislación local en la materia se puede observar del modo siguiente:

Leyes de Protección a Defensores de Derechos Humanos y Periodistas.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de 2015

	Entidad federativa	Legislación relacionada con PDDH y periodistas	Legislación para la protección de PDDH y periodistas
1	<u>Aguascalientes</u>	No cuenta con legislación especializada	X
2	<u>Baja California</u>	Ley para el Desarrollo y Protección Social de los Periodistas (5 de octubre de 2012)	X
3	<u>Baja California Sur</u>	No cuenta con legislación especializada	X
4	<u>Campeche</u>	Ley para la Protección de Sujetos en Situación de Riesgo (3 de diciembre de 2014)	(Parcialmente)
5	<u>Chiapas</u>	Ley de derechos para el ejercicio del periodismo en el Estado de Chiapas (27 de noviembre de 2014)	(Parcialmente)
6	<u>Chihuahua</u>	No cuenta con legislación especializada	X
7	<u>Coahuila</u>	Ley para la Protección de las y los Periodistas para el Estado de Coahuila de Zaragoza (20 de noviembre de 2012)	(Parcialmente)
8	<u>Colima</u>	Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico para el Estado de Colima (28 de Julio del 2012)	(Parcialmente)
9	<u>Distrito Federal</u>	Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal (7 de junio de 2006)	(Parcialmente)
10	<u>Durango</u>	Ley Estatal para la Protección de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos (25 de diciembre de 2014)	✓
11	<u>Guanajuato</u>	Ley del Secreto Profesional del Periodista del Estado de Guanajuato (21 de noviembre de 2014)	(Parcialmente)
12	<u>Guerrero</u>	Ley Número 391 de Protección de los Defensores de los Derechos Humanos en el Estado de Guerrero (3 de agosto de 2010); Ley para el Bienestar de los Periodistas del Estado de Guerrero (17 de mayo de 2002)	(Parcialmente)

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de 2015

	Entidad federativa	Legislación relacionada con PDDH y periodistas	Legislación para la protección de PDDH y periodistas
13	<u>Hidalgo</u>	Ley de Protección a Personas de Derechos Humano y Salva-guarda de los derechos para el ejercicio del Periodismo (27 agosto 2012)	✓
14	<u>Jalisco</u>	No cuenta con legislación especializada	X
15	<u>México</u>	No cuenta con legislación especializada	X
16	<u>Michoacán</u>	No cuenta con legislación especializada	X
17	<u>Morelos</u>	No cuenta con legislación especializada	X
18	<u>Nayarit</u>	No cuenta con legislación especializada	X
19	<u>Nuevo León</u>	No cuenta con legislación especializada	X
20	<u>Oaxaca</u>	No cuenta con legislación especializada	X
21	<u>Puebla</u>	No cuenta con legislación especializada	X
22	<u>Querétaro</u>	Ley que establece el Secreto Profesional Periodístico en el Estado de Querétaro (7 de junio de 2012)	(Parcialmente)
23	<u>Quintana Roo</u>	No cuenta con legislación especializada	X
24	<u>San Luis Potosí</u>	Ley de Protección al Ejercicio del Periodismo del Estado de San Luis Potosí (25 de mayo de 2013)	(Parcialmente)
25	<u>Sinaloa</u>	No cuenta con legislación especializada	X
26	<u>Sonora</u>	Ley que Establece el Secreto Profesional Periodístico en el Estado de Sonora (28 de abril de 2011)	(Parcialmente)
27	<u>Tabasco</u>	No cuenta con legislación especializada	X
28	<u>Tamaulipas</u>	No cuenta con legislación especializada	X
29	<u>Tlaxcala</u>	No cuenta con legislación especializada	X
30	<u>Veracruz</u>	Ley de la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas (3 de diciembre de 2012)	(Parcialmente)
31	<u>Yucatán</u>	No cuenta con legislación especializada	X
32	<u>Zacatecas</u>	No cuenta con legislación especializada	X

De lo anterior se puede concluir que: solo dos entidades federativas tienen una legislación especializada para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas; once han expedido una legislación parcial, y otras diecinueve, no han desarrollado algún tipo de legislación sobre la materia (defensores de derechos humanos o periodistas).

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de 2015**

Por otra parte, de acuerdo a información la Secretaría de Gobernación, dio a conocer una lista por entidad federativa sobre el número de **periodistas y defensores de Derechos Humanos** que se han acogido al mecanismo de protección. Se informó que a julio de 2015, 419 personas **se han acogido a este mecanismo, de las cuales 248 son defensores de Derechos Humanos y 171 son periodistas.**<sup>2</sup> Como se observa, las agresiones contra defensores de derechos humanos y periodistas son acontecimientos que se presentan en todo el país, y cuyo alto número de reportes se da en el Distrito Federal (98), Estado de México (36), Oaxaca (34), Veracruz (34), Guerrero (24), Chihuahua (22) y Chiapas (21).

Información actualizada al 31/julio/2015

ESTADOS	Defensor	Periodista	Total
Aguascalientes		2	2
Baja California	4	2	6
Baja California Sur		2	2
Campeche		1	1
Chiapas	19	2	21
Chihuahua	19	3	22
Coahuila	9	6	15
Colima	12	2	14
Distrito Federal	55	43	98
Durango	1		1
Guanajuato	4	1	5
Guerrero	11	13	24
Hidalgo	2	2	4
Jalisco	10	4	14
México	31	5	36
Michoacán	12	5	17
Morelos	3	1	4
Nayarit	0	1	1
Nuevo León	0	1	1
Oaxaca	21	13	34
Puebla	2	3	5
Querétaro	0	0	0
Quintana Roo	4	3	7
San Luis Potosí	1	3	4
Sinaloa	5	1	6
Sonora	10	3	13
Tabasco	2	3	5
Tamaulipas	2	5	7
Tlaxcala	0	3	3
Veracruz	9	25	34
Yucatán		3	3
Zacatecas		10	10
<b>Total</b>	<b>248</b>	<b>171</b>	<b>419</b>

**Quinto.** Hay que resaltar que de acuerdo al Segundo Diagnóstico del Espacio de Organizaciones de la Sociedad Civil o Espacio OSC<sup>3</sup> resume los principales hallazgos y recomendaciones a más de dos años de la implementación del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Estas son las conclusiones del referido diagnóstico:

“En los últimos años, las autoridades mexicanas han reafirmado reiteradamente su compromiso con el respeto, la promoción, la protección y la garantía de los derechos humanos. Sin embargo, la realidad del país es otra: las graves violaciones de los derechos humanos que atentan contra la vida, la libertad y la dignidad de las personas continúan en medio de un clima de absoluta impunidad.

Los castigos no atajan a la inmensa mayoría de delitos, mientras las violaciones de los derechos humanos favorecen su repetición y procrean un ambiente de desconfianza generalizada respecto a la actuación de las instituciones. La violencia y la impunidad están relacionadas con la falta de voluntad y de capacidad de las instituciones mexicanas, pero también con las decisiones políticas

del más alto nivel. La actual estrategia de seguridad (puesta en marcha en la presidencia de Felipe Calderón, y continuada en la de Enrique Peña Nieto) se ha mostrado incapaz de producir resultados significativos en la reducción de la violencia. Por el contrario: ha estado asociada a un muy significativo incremento de la inseguridad y los crímenes violentos desde 2007, y también con las violaciones de derechos humanos perpetradas por órganos de seguridad y de procuración de justicia. La estrategia de seguridad permanece marcada por la militarización, no sólo con la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad para las que no están capacitadas, sino también en un intento de lograr que las y los policías se asemejen en su actuar a las fuerzas castrenses, ignorando la necesidad de políticas de seguridad ciudadana. La continuación de la violencia, las trasgresiones a los derechos humanos y la impunidad conducen a una preocupante normalización de la violencia en el país.

Cabe apuntar que las violaciones de derechos humanos no se limitan al ámbito de la seguridad. Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales se ven cada día amenazados en México. Cuando las comunidades y pueblos afectados por megaproyectos (muchos impulsados o apoyados por las autoridades de distintos niveles de gobierno) intentan defender su territorio, deben enfrentar amenazas, hostigamientos, agresiones, asesinatos, descalificaciones, estigmatización y criminalización.

Asimismo, como la defensa de los derechos humanos y la libertad de expresión e información son fundamentales para garantizar la existencia de una sociedad democrática, en el actual contexto nacional se han vuelto asuntos críticos para las personas que velan por ellas en todo el país. Sin embargo, a medida que la labor de defensa de los derechos humanos y de informar se torna más delicada, las propias personas defensoras y periodistas han debido hacer frente a una creciente violencia en su contra. Y si bien todas las personas defensoras de derechos humanos enfrentan graves peligros, existen grupos de defensores y defensoras que deben sortear situaciones específicas que aumentan su nivel de riesgo, ya sea por las agresiones que sufren o por las capacidades con las que cuentan para encararlas.

Las y los periodistas, especialmente quienes denuncian los abusos del poder, se han convertido también en blanco de la violencia que en los últimos años ha colocado a México como uno de los países más peligrosos del mundo para ejercer el periodismo. La denuncia de casos de corrupción en funcionarios públicos —que normalmente no es seguida por ningún tipo de investigación por parte del sistema de procuración e impartición de justicia— es un caso típico de los que generan riesgo al medio periodístico. Tras la denuncia, la impunidad garantizada refuerza a los funcionarios implicados en sus actividades delictivas, así como su capacidad intimidatoria hacia las y los periodistas que se atreven a señalarlos.

La constante negativa de las autoridades a reconocer esta situación, o la referencia a que se trata de casos aislados, es una defensa sin credibilidad alguna cuando las amenazas, ataques y la estigmatización contra periodistas y defensoras y defensores de derechos humanos se repiten diariamente, en muchas ocasiones con la participación directa o indirecta de agentes del Estado, en un contexto de absoluta impunidad. Los “hechos aislados” reiterados sin fin, con la venia del Estado o frente a su inacción, son en realidad problemas estructurales.

Ante las agresiones, las amenazas y la capacitadas, sino también en un intento estigmatización, las organizaciones de la sociedad civil impulsaron la creación del Mecanismo Federal de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para resguardarlas, pero también para prevenir nuevos ataques. El Mecanismo debería ser un instrumento eficaz para que México cumpliera con sus obligaciones de garantizar la defensa de los derechos humanos y la libertad de

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de 2015

expresión e información. Sin embargo, a más de tres años de la promulgación de la Ley que creó el Mecanismo (25 de junio de 2012), y a casi otros tres de su puesta en funcionamiento (12 de noviembre de 2012), el balance del trabajo desarrollado es claramente insuficiente para salvaguardar la integridad y vida de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, así como para prevenir agresiones, sin que se haya generado aún un ambiente adecuado, para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos y la libertad de expresión.

A pesar de la aparente disposición del gobierno mexicano, las deficiencias observadas en el funcionamiento del Mecanismo arrojan dudas sobre su voluntad política y el respaldo del más alto nivel, ambos necesarios para su efectividad. Por ejemplo, el Programa Nacional de Derechos Humanos vigente parece caer en la autocomplacencia respecto al Mecanismo de Protección. Pues en este programa se presenta un único indicador de desempeño que no es idóneo para ofrecer información sobre su funcionamiento real, y a pesar de ello lo califica con un desempeño “sobresaliente”. En tal contexto, es necesario seguir monitoreando su funcionamiento y exigir la plena implementación de las disposiciones de la Ley de Protección para asegurar su eficacia. Asimismo, uno de los elementos más preocupantes de la operación del Mecanismo es la falta de recursos para garantizar la plena operación de sus tres unidades, incluyendo las dificultades de contar con personal capacitado.

La disponibilidad, transparencia y eficacia en el ejercicio de los recursos del Mecanismo (tanto para su operación, como para la implementación de sus medidas) suponen otra fuente de intranquilidad pública, en especial atendiendo a las numerosas quejas expresadas por quienes han resultado sus beneficiarios así como por las organizaciones que acompañan casos en relación con los análisis y las medidas desplegadas. Las solicitudes que requieren medidas urgentes no reciben suficiente atención.

Las medidas otorgadas a dichas solicitudes difícilmente sirven para encarar situaciones caracterizadas por la existencia de riesgos inminentes para la vida, la integridad y la libertad de las personas beneficiarias. Además, en ocasiones, los criterios que la Ley de Protección fija para determinar si un caso merece atención ordinaria o urgente no son seguidos por el personal de la Unidad de recepción de casos y reacción rápida, lo cual genera situaciones de riesgo y desprotección e incumple la Ley. Por su parte, los análisis efectuados por la Unidad de riesgos han presentado numerosas deficiencias, tanto en tiempos como en contenido.

La falta de plantilla adecuada, capacitación y conocimiento de la realidad que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en diferentes partes del país, y la ignorancia sobre en qué consisten las tareas de defensa e información, conducen a análisis descontextualizados y limitados, así como a la proposición de medidas cortoplacistas, inadecuadas o de imposible implementación, entre otros problemas.

El seguimiento a la puesta en marcha de las medidas y la evolución de los casos es insuficiente, lo que impacta en la efectividad que debería perseguirse, y genera una situación de indefensión en las personas beneficiarias.

La falta de operación de la Unidad de prevención, seguimiento y análisis resulta de especial preocupación para Espacio OSC. Pues esta Unidad debe encargarse de analizar los patrones de agresiones, investigar y analizar los contextos regionales y locales, así como proponer cambios en las políticas públicas a nivel legislativo federal y local, con el propósito de disminuir y evitar las agresiones y peligros que hoy enfrentan las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

Por ello, aducir obstáculos relacionados con la complejidad de la operación de la administración pública federal afecta muy negativamente al logro de los objetivos perseguidos por el Mecanismo; pues según la legislación en la materia, el Estado Mexicano debería atender su “responsabilidad fundamental de proteger, promover y garantizar los derechos humanos” utilizando, entre otras, medidas “para combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición”.

El Mecanismo debe entonces contribuir significativamente a facilitar que las personas defensoras y periodistas puedan desempeñar sus tareas sin temor. Por ello, sus medidas deben no sólo servir para proteger, sino además contribuir al combate de las causas detrás de las agresiones, y además implementarse de forma que permitan a las personas defensoras y periodistas continuar con sus legítimas labores, sin interferencias in debidas. Empero, a las deficiencias en el funcionamiento del Mecanismo se suma la impunidad en la que el sistema de procuración y administración de justicia mantiene la casi totalidad de las agresiones, amenazas y hostigamientos. En este contexto, muchas personas defensoras y periodistas deben afrontar riesgos y en ocasiones incluso desistir de su trabajo, o abandonar sus hogares, como único medio efectivo de protección frente a la incapacidad de las autoridades para brindarles protección.

Espacio OSC sistematizó y analizó 59 casos (19 colectivos y 40 individuales) de 21 estados de la República Mexicana que fueron presentados al Mecanismo desde su instalación hasta noviembre de 2014; casos que son acompañados por ocho organizaciones de Espacio OSC y protegen aproximadamente a 140 personas. El análisis de tal muestra permitió analizar, cualitativa y cuantitativamente, el funcionamiento del Mecanismo frente al que debería mostrar según lo establecido en la Ley. Uno de los elementos que se pudo observar es que los casos de naturaleza colectiva —relativos a organizaciones o comunidades indígenas defensoras de la tierra y el territorio— no han sido admitidos por el Mecanismo como tales, sino sólo se han proporcionado medidas de carácter individual para algunas personas.

Esta situación, además de dejar desprotegidas a otras que pueden encontrarse en riesgo, implica medidas de carácter inadecuado para una efectiva protección. Por tal razón, la negación improcedente de acceso al Mecanismo, en especial a grupos, comunidades y organizaciones, supone una barrera que debe revisarse.

Por otro lado, entre los casos analizados se detectó que, en promedio, una persona sufría tres episodios de agresión antes de solicitar su incorporación al Mecanismo. Lo cual implica que cuando las personas acuden a éste enfrentan ya una situación de gravedad, que requiere atención inminente. La tardanza en recurrir Mecanismo puede explicarse en factores como:

La desconfianza hacia él por la falta de efectividad de sus medidas y las fallas en su funcionamiento. En principio, acudir al Mecanismo no parece una opción para muchas personas. El desconocimiento de su existencia, naturaleza, funcionamiento, posibilidades, etcétera.

Ante la falta de acción de las autoridades para dar a conocer el Mecanismo, es la sociedad civil la que conduce este esfuerzo. Así, de los cerca de 200 casos que el Mecanismo había recibido en septiembre de 2014, 59 contaban con el acompañamiento de ocho organizaciones de Espacio OSC. Así, en casi el 30 por ciento de los casos fueron las organizaciones de la sociedad civil (pertenecientes a Espacio OSC) quienes dieron a conocer el Mecanismo. Cifra a la que hay que sumar los casos que han llegado al Mecanismo acompañados por otras organizaciones, o los que arriban sin acompañamiento, pero que conocieron de su existencia gracias a la tarea de difusión de las organizaciones de la sociedad civil. Este panorama parece indicar un insuficiente esfuerzo de

difusión sobre la existencia Mecanismo, sus obligaciones y competencias, entre las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

Otro patrón observado, y que genera una gran preocupación, es la falta de claridad e información con que cuentan las personas beneficiarias respecto al procedimiento del Mecanismo, e incluso a las medidas implementadas. Un elemento más de inquietud estriba en la falta de compromiso y respaldo político tangible en los estados y municipios para la efectiva protección de las personas defensoras y periodistas, en el marco legal adoptado por el Mecanismo. A pesar de que todas las entidades federativas han firmado convenios de colaboración con éste, la efectividad de los mismos es muy limitada. Tal ratificación parece más un trámite o una oportunidad para expresar públicamente un compromiso abstracto con los derechos humanos que una verdadera voluntad que se transforme en acciones concretas. En cualquier caso, la responsabilidad última de la buena marcha del Mecanismo corresponde a las autoridades federales.

El Mecanismo ha mostrado durante su funcionamiento una significativa falta de transparencia hacia la sociedad. La información relativa a las medidas y las personas beneficiarias debe ser, como se establece en la Ley, resguardada para garantizar la efectividad de las primeras, así como la seguridad, la integridad y la privacidad de las segundas. Sin embargo, otra buena parte de la información relativa al funcionamiento del Mecanismo, como las metodologías de análisis de riesgo, tendría que ser accesible para facilitar la transparencia. También es preciso desarrollar y publicar indicadores centrados no sólo en un funcionamiento formal, sino en el impacto real en la situación de las personas defensoras y periodistas y en la capacidad de éstas de ejercer sus derechos. Ya que entre los problemas detectados por las personas beneficiarias y Espacio OSC destacan los siguientes:

La ausencia de respaldo político del más alto nivel al Mecanismo y a la labor de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

La omisión de medidas preventivas y la falta de coordinación entre el Mecanismo y las autoridades estatales y municipales. Dificultades de las autoridades en la identificación de quienes son objeto de protección y errores al dejar a personas defensoras y periodistas fuera del Mecanismo.

- El retraso en la puesta en marcha de todas las unidades del Mecanismo y la falta de funcionamiento efectivo de la Unidad de prevención, seguimiento y análisis. Insuficiente personal capacitado y alta rotación del mismo.
- Poca claridad en la metodología para realizar la evaluación de riesgo, así como las deficiencias en su implementación. Errores en la calidad de los análisis de riesgo efectuados, incluyendo la falta de participación de las personas afectadas o el subejercicio de los insumos de las instancias que forman parte o asisten a la Junta de Gobierno.
- La escasa implementación efectiva de las medidas dictadas.
- La puesta en marcha de las medidas sin un plan de protección adecuado y realmente conocido y comprendido por las personas beneficiarias.
- Un enfoque de protección fundamentalmente policial, que olvida la necesidad de abordar los problemas que causan situaciones de riesgos.

- La condición de las personas defensoras y periodistas que se encuentran desplazadas, la cual limita, entre otros, su derecho a ejercer la defensa de los derechos humanos o las tareas periodísticas y sin recibir, en la mayoría de los casos, los apoyos adecuados que les permitan mantener una vida digna.
- La ausencia de medidas que permitan favorecer el retorno de las personas beneficiarias a sus comunidades.
- La falta de acciones frente a la criminalización de la labor de las personas defensoras y periodistas, por ejemplo, ante casos de detención arbitraria o fabricación de delitos.
- La difusión ineficaz, por parte de la Secretaría de Gobernación, del Mecanismo entre las personas defensoras y periodistas del país.
- La pobre incidencia en las instancias responsables en la investigación de los hechos delictivos, que manifiesta el riesgo de las y los defensores y periodistas.
- Dejar la mayor parte de las medidas en manos de una empresa privada (como la gestión de los botones de pánico, o la contratación de parte de los escoltas), sin que exista la debida evaluación y rendición de cuentas. Es pertinente recordar la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de evitar la privatización de la seguridad para las personas defensoras de derechos humanos.
- El rechazo de casos con criterios incompatibles con la Ley.

Las organizaciones que conforman Espacio OSC han señalado reiteradamente los anteriores puntos y otros problemas más a la Secretaría de Gobernación, sin lograr cambios significativos. La magnitud de la omisión llevó a que, en marzo de 2014, las personas provenientes de la sociedad civil que participaban en la Junta de Gobierno anunciaran la suspensión temporal en su asistencia a las reuniones de la misma. Su participación sólo se reanudó tras el compromiso de la Subsecretaría de Derechos Humanos de enfocar sus esfuerzos en la correcta implementación del Mecanismo. A la fecha se encuentra en marcha un proceso de refuerzo al Mecanismo, en colaboración con Freedom House a través de personas expertas en el mecanismo de protección colombiano. Sin embargo, los retos continúan y la apertura a la participación de la sociedad civil en dicho proceso es muy limitada, por lo que se deja de lado la experiencia de años de trabajo de la sociedad civil y de las personas beneficiarias.

Cabe recordar que las obligaciones de México en materia de derechos humanos son vinculantes no sólo para las autoridades federales, sino para todas, en sus diversos niveles. La actuación de los ámbitos estatal y local para prevenir, investigar y perseguir los ataques contra las personas defensoras de derechos humanos y periodistas es insuficiente.

La gravedad de las agresiones exige la acción urgente de las autoridades federales, estatales y municipales. La protección que se debe dispensar, junto con la incapacidad del Mecanismo federal para ofrecerla, ha llevado a que en algunas entidades surjan iniciativas de creación de mecanismos locales. Si bien dichas iniciativas pueden, en ocasiones, contribuir a proporcionar medidas de protección, también existen riesgos relacionados con su capacidad, recursos, viabilidad e incluso con su posible uso político para fines distintos de los que se establecieron. En cualquier caso, la

adecuada coordinación entre las autoridades de los diferentes niveles de gobierno no debe desaparecer con la generación de estos mecanismos.

El Mecanismo de Protección nació como un esfuerzo que contó con una amplia participación y respaldo de la sociedad civil, y puede contribuir a dar respuesta a las numerosas recomendaciones hechas a México, en el ámbito internacional, en materia de protección a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Sin embargo, en los más de dos años y medio transcurridos desde su puesta en marcha, el Mecanismo sigue sin implementarse plenamente y sin brindar los resultados esperados. A pesar de ello, todavía estamos a tiempo de rectificar el rumbo y convertirlo en uno de los escasos ejemplos de políticas públicas exitosas en materia de derechos humanos en nuestro país “.

**e) Ordenamientos a modificar.**

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

**f) Texto normativo propuesto y artículos transitorios.**

Con base en lo expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta honorable soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

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

**Artículo Único.** Se reforma y adiciona el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

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

...

b) y c)...

...

...

XXII. a XXX. ...

### Transitorios

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir la ley general sobre la protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas y por virtud del presente decreto que reforma y adiciona el artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del mismo.

**Tercero.** La legislación en materia de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas de las entidades federativas y de la Federación, continuará en vigor hasta en tanto entren en vigor la ley general que expida el Congreso de la Unión referidas en el Segundo Transitorio. Las solicitudes, peticiones, trámites y procedimientos deberán concluirse y ejecutarse conforme las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de la ley general en la materia, pero atendiendo en todo momento, el principio *pro persona*.

### Notas

1 Segundo Diagnóstico de Espacio de Organizaciones de la Sociedad Civil o Espacio OSC, para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, ver: [file:///C:/Users/Van/Downloads/150806\\_Diagnostico\\_compressed.pdf](file:///C:/Users/Van/Downloads/150806_Diagnostico_compressed.pdf)

2 Ver: <http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/mexico/229905/419-personas-inscritas-en-proteccion-a-periodistas>, 31 de agosto de 2015.

3 Ver: [file:///C:/Users/Van/Downloads/150806\\_Diagnostico\\_compressed.pdf](file:///C:/Users/Van/Downloads/150806_Diagnostico_compressed.pdf)

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a los diez días del mes septiembre de 2015.

**Diputados:** Alberto Martínez Urincho, María Cristina Teresa García Bravo, Carlos Hernández Mirón (rúbricas).

008

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA DANIELA DE LOS SANTOS TORRES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

La que suscribe, Daniela de los Santos Torres, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista en la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, fracción I, 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 adiciona la 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, 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.

La Convención sobre los Derechos del Niño, que orienta las labores del 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 es ayuda, la

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de 2015

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, el 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 implantación 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 cuenta 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 acompaña 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 al 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 los niños mexicanos.

A través de la presente iniciativa se pretende establecer como facultad del Congreso legislar en materia adopción, con el objetivo primordial de garantizar los derechos más elementales de la niñez del país, definiendo con claridad las vías y los medios específicos conforme a los cuales habrá de resolverse el proceso de adopción en el 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 consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

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

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

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de  
2015

**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. ...**

**Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de septiembre de 2015.

Diputada Daniela de los Santos Torres (rúbrica)

**QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

Los que suscriben, diputadas y diputados a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión e integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Ley Fundamental y 6, numeral 1, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta Soberanía, la siguiente

**Exposición de Motivos**

Movimiento de Regeneración Nacional contempla de manera urgente un cambio de régimen, que permita devolver a la ciudadanía el derecho de elegir libremente a sus gobernantes, pero, sobre todo, el derecho a decidir sobre todos los asuntos vitales para la regeneración de la vida republicana.

Esta iniciativa forma parte de un paquete que presentaremos en esta Legislatura, que incluye la creación de un órgano autónomo de combate a la corrupción y modificaciones en materia de fuero constitucional.

Es por ello, que promovemos la democracia plena, que significa democracia participativa y directa, en la cual, los ciudadanos decidan directamente los asuntos más importantes de la nación.

Revocar el mandato popular conferido al presidente de la Republica, gobernadores, jefe de Gobierno del Distrito Federal, presidentes municipales, jefes delegacionales, senadores, diputados federales, estatales y de la Asamblea Legislativa, es una de nuestras propuestas.

La revocación del mandato se erige como una institución democrática fundamental y no sólo como un mecanismo procedimental para separar, reemplazar a un servidor público de su encargo, ya que a través de ella se legitima la decisión popular de separar a los funcionarios públicos cuando éstos dejen de inspirar confianza a quienes los eligieron estatuyéndose como un control permanente de los votantes sobre los funcionarios públicos, haciendo real y efectiva la ejecución del derecho de reemplazarlos en cualquier momento como lo señala el artículo 39 constitucional, edificándose entonces como un mecanismo democrático, activado por los ciudadanos en donde además opera como correctivo de deficiencias de funcionamiento de las instituciones democráticas de representación.<sup>1</sup>

Es una opción para fortalecer nuestro sistema representativo, la revocación de mandato, el cual fortalece la democracia y es compatible con el sistema representativo, pues toma en cuenta la opinión del pueblo sobre cuestiones trascendentales para la vida nacional.

Que si bien es cierto que el Código Político de 1917 sólo prevé la responsabilidad civil, penal, administrativa y la política y no contempla la figura de la revocación de mandato popular, es por lo que elevamos a rango constitucional un nuevo sistema de responsabilidad que tenga sustento constitucional, es decir, las reformas y adiciones a los preceptos constitucionales que en esta propuesta señalamos, introducen la revocación del mandato para el presidente de la Republica,

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de 2015

gobernadores, jefe de gobierno, presidentes municipales, jefes delegacionales, senadores, diputados federales, estatales y diputados a la Asamblea Legislativa.

Los cargos públicos señalados anteriormente, podrán concluir en cualquier momento, pues en ejercicio de su soberanía, el pueblo puede y debe impedir los actos de corrupción e impunidad en que puedan incurrir los mismos; los medios de comunicación, día a día dan cuenta de los mismos.

El estado de la república es verdaderamente crítico, pues quienes se ostentan como nuestros representantes, lejos de ver por la prosperidad de la nación, esperan medrar en el desorden y se ven con frecuencia, con fortunas escandalosas; secretarios del despacho y servidores públicos que temen perder los puestos y empleos en que sin mérito y sin trabajo han fincado su subsistencia; Estados sin gobernadores ni legislaturas, por no contar con el prestigio y la fuerza moral, pues esta la han perdido.

Lo considerado por el diputado constituyente García Vigil en la sesión del 19 de enero de 1917 sigue vigente:

...la política del gobierno se había caracterizado por tanteos y tanteos en todos los órdenes de su actividad. ¿Esto quiere decir que el Congreso, que el Poder Legislativo, solidario del Ejecutivo, de lo administrativo, sigamos completamente dejando a todos los ineptos para que sigan ensayando sus facultades a ver hasta cuándo comienzan a aprender?

No es posible un poder público que se ejerce sin el control de la ciudadanía.

El pueblo en ejercicio de su soberanía puede y debe revocar el mandato de quienes fueron electos popularmente, para impedir o sancionar la inobservancia de la ley y de quienes han incurrido en actos de corrupción e impunidad.

La representación popular no se puede entender sin derechos de la ciudadanía.

La revocación de mandato, tiende a ser, un freno democrático, que coloca al pueblo en condiciones de intervenir real y directamente en sus asuntos propios, sin dejarlos jamás en manos irresponsables, constituyendo así un organismo siempre activo y listo para adaptarse a las necesidades públicas”.

El exceso del poder y la contención del mismo, es una de las preocupaciones de la sociedad.

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

Además, no es posible que el presidente de la República sólo pueda ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, lo que hoy en día, no es aceptable, pues basta observar, a nuestro país vecino de Guatemala, en donde recientemente, la vicepresidenta y presidente fueron sometidos a investigaciones independientes que los vincularon con el funcionamiento de redes de corrupción.

Esta exigencia proviene de la sociedad, cansada de la corrupción e impunidad de sus servidores públicos.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de 2015

Es por ello, que planteamos revocar en cualquier tiempo, por medio del sufragio libre directo y secreto el mandato popular conferido en elecciones libres, auténticas y periódicas, a los poderes Legislativo y Ejecutivo, federales, estatales, municipales y del Distrito Federal.

Para hacer lo anterior, los ciudadanos requerirán, al menos, el dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores a nivel nacional, estatal, municipal.

Al Instituto Nacional Electoral le corresponderá, en forma directa, la verificación del requisito antes señalado, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

También planteamos que cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores el resultado será definitivo e inatacable.

Que a su vez, consideramos que el pueblo tiene en todo momento el derecho a revocar el mandato popular conferido al presidente de la República, gobernadores, jefe de gobierno del distrito federal, presidentes municipales, jefes delegacionales, senadores, diputados federales, estatales y de la Asamblea Legislativa.

De ahí que el pueblo en ejercicio de su soberanía tiene en todo momento el derecho a revocar el mandato popular conferido, a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, federales, estatales, municipales y del Distrito Federal.

Además, le otorgamos, al Congreso de la Unión, la facultad para legislar en materia de revocación de mandato.

El cargo de presidente de la República no solo es renunciable por causa grave, será también renunciable por revocación de mandato.

Asimismo, el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, podrá ser acusado por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales, ser sujeto de juicio político y se podrá proceder penalmente en su contra.

Finalmente, establecemos que las Legislaturas de los Estados, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, regularán revocación de mandato.

Por lo anteriormente expuesto, los integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, proponemos modificar las actuales formas de relación política, entre gobernados y gobernantes y abrir espacios para que las ciudadanas y los ciudadanos se involucren, efectivamente, en las decisiones que afectan su vida, por lo que sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se **reforman** los artículos 73, fracción XXIX-Q, 86, párrafo segundo, 108, párrafo segundo, 110, párrafo primero, 111, párrafo primero, 116, fracción II, último párrafo, 122, fracción V, inciso p), y **se adicionan**, el 35, fracción IX, con cuatro párrafos; 39, párrafo segundo, 41, párrafo segundo, y se **deroga** el párrafo cuarto del 111, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 35. ...**

I. a la VIII...

**IX. Revocar en cualquier tiempo, por medio del sufragio libre directo y secreto el mandato popular conferido en elecciones libres, auténticas y periódicas, a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, federales, estatales, municipales y del Distrito Federal.**

**Para revocar el mandato del presidente de la Republica, gobernadores de las entidades federativas, jefe de gobierno del Distrito Federal, presidentes municipales, órganos político-administrativos del Distrito Federal, senadores, diputados federales, estatales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los ciudadanos requerirán, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores a nivel nacional, estatal, municipal y en las demarcaciones territoriales de los órganos político-administrativos del Distrito Federal, según corresponda.**

**El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el párrafo anterior, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.**

**Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores a nivel nacional, estatal, municipal y en las demarcaciones territoriales de los órganos político-administrativos del Distrito Federal, el resultado será definitivo e inatacable.**

**Artículo 39...**

**El pueblo tiene en todo momento el derecho a revocar el mandato popular conferido al presidente de la Republica, gobernadores de las entidades federativas, jefe de gobierno del Distrito Federal, presidentes municipales, órganos político-administrativos del Distrito Federal, senadores, diputados federales, estatales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**

**Artículo 41...**

**El pueblo en ejercicio de su soberanía tiene en todo momento el derecho a revocar el mandato popular conferido, a los poderes Legislativo y Ejecutivo, federales, estatales, municipales y del Distrito Federal.**

...

I. a VI...

**Artículo 73. El Congreso tiene la facultad**

I. a XXIX-P. ...

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

XXX...

**Artículo 86.** El cargo de presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia **o por revocación de mandato.**

**Artículo 108...**

El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, podrá ser acusado **por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales .**

...

...

...

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político **el presidente de la República** los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

...

...

...

**Artículo 111.** Para proceder penalmente contra **el Presidente de la República**, 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.

...

...

**(Se deroga)**

...

...

...

...

...

...

**Artículo 112....**

**Artículo 116...**

...

I...

II...

...

...

...

...

...

...

...

Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley y **revocación de mandato** ante el respectivo Congreso.

III a la IX...

**Artículo 122...**

**I a la IV...**

**V...**

**a) a la o)...**

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

**q)...**

**H...**

### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en las materias que se adicionan por virtud del presente Decreto a los artículos 35, fracción IX, 39 y 73, fracción XXIX-Q, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

La legislación a que se refiere el presente Transitorio deberá regular la revocación de mandato.

**Tercero.** Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrán un plazo de 180 días naturales, contado a partir de su entrada en vigor, para armonizar su normatividad conforme a lo establecido en el presente decreto.

### **Nota**

1 Acción de inconstitucionalidad 8/2010

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de septiembre de dos mil quince.

Diputada Blanca Margarita Cuata Domínguez (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES DEL SEGURO SOCIAL, Y DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA LUISA GUTIÉRREZ SANTOYO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

La suscrita, María Luisa Gutiérrez Santoyo, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica y se crea un segundo párrafo del inciso c), fracción XI, apartado B), del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se modifican los primeros párrafos de los artículos 201 y 205 de la Ley del Seguro Social; y se modifica el inciso d), fracción III, del artículo 4, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al tenor del siguiente:

**Exposición de Motivos**

En esta época de modernidad, cada día se incrementan los casos de varones trabajadores que son padres, que viven sin esposa y que son responsables de cuidar a sus hijos menores; estos padres enfrentan una problemática en la búsqueda de opciones de empleo ante la responsabilidad del cuidado de sus hijos.

Según informes del Consejo Nacional de Población (Conapo), en México es cada vez mayor el número de hombres que cuidan de sus hijos o luchan por tener su custodia.<sup>1</sup>

Así también, precisa que la cifra de padres solteros va en aumento, a raíz de los divorcios exprés; la migración por motivos de trabajo, la enfermedad o la muerte de la esposa, y el hecho mismo del abandono.

Esta circunstancia plantea a los varones padres de familia una disyuntiva compleja entre su necesidad de incorporarse a una actividad generadora de ingreso, y la preocupación por que sus hijos cuenten con un cuidado adecuado, sobre todo en edades tempranas.

Con un poco de suerte, los abuelitos o algún familiar cercano son los elegidos. Sin embargo no siempre se cuenta con un familiar para que apoye en este sentido. Esta situación lleva a muchos varones que son padres solos, a dejar a sus hijos en condiciones precarias ante la necesidad de salir a trabajar.

Para estos casos existen las guarderías o estancias infantiles, que además de cuidar al niño, contribuyen en su estimulación y desarrollo a temprana edad.

La guardería no sólo ayuda a resolver el aspecto social de la incorporación a la vida laboral, sino que también es una aportación valiosa para garantizar que el niño está seguro, con una alimentación adecuada, estimulados de la manera correcta según su edad, y favoreciendo su proceso de socialización.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de 2015

En la guardería, inicia en el niño el aprendizaje para atender sus necesidades básicas como higiene personal, alimentación equilibrada, vestido, control de esfínteres, entre otros. En otras palabras, lo prepara para ser independiente en la vida escolar posterior.

De igual manera, la guardería se concibe como un espacio educativo destinado a favorecer el desarrollo del niño a través de sus interacciones con los adultos, con otros niños, y con las cosas; para que se fortalezcan y adquieran habilidades y destrezas a través del juego y experiencias educativas que lo enriquezcan física, emocional, social e intelectualmente.

En resumen, su tarea principal es potencializar las capacidades, inculcar valores y consolidar habilidades, brindando una formación que le permita al niño enfrentar un mundo cada vez más competitivo.

El Estado, consiente de la importancia de las guarderías infantiles, ha plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho a recibir el servicio de guarderías. Pero el problema es que apoya con este beneficio únicamente a las madres trabajadoras, lo cual resulta totalmente discriminatorio para los hombres trabajadores.

La Ley del Seguro Social, también contempla el derecho a recibir los servicios de guardería para las mujeres trabajadoras, pero para los hombres trabajadores pone una serie de condicionantes discriminatorias, por ejemplo solo podrá disfrutar de este beneficio, el hombre trabajador que cuente con el Seguro Social, pero debe ser viudo, o divorciado, o aquél al que judicialmente se le hubiera confiado la custodia de sus hijos.

Actualmente hay más de 9 millones de trabajadores varones afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que actualmente están excluidos de esta prestación.<sup>2</sup>

Por su parte, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, también proporciona el beneficio de Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil. Aunque esta ley no especifica que la atención será únicamente para mujeres trabajadoras, en la práctica este servicio no se presta para los hombres trabajadores del ISSSTE.

Como hemos podido analizar, **existe en nuestras leyes una evidente discriminación al no prestar los servicios de guarderías para los hombres trabajadores.**

La igualdad de género es un principio constitucional que estipula que mujeres y hombres son iguales ante la ley, lo que significa que **todas las personas, sin distinción alguna tenemos los mismos derechos y deberes frente al Estado y la sociedad en su conjunto.**

El quinto párrafo del 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”.

De igual forma, el artículo 4o. constitucional señala:

“El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia”. “Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos”. “En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”.

Sabemos bien que no basta decretar la igualdad en la ley, si en la realidad no es un hecho. Para que así lo sea, la igualdad debe traducirse en las mismas oportunidades para acceder a los servicios de guardería, por parte de las madres trabajadoras y de los padres trabajadores.

El combate de la discriminación se encuentra no sólo en abatir las conductas cotidianas a que están expuestos los ciudadanos por cualquier motivo discriminatorio, sino que además, el Estado tiene el deber de crear leyes que por ningún motivo permitan la discriminación de derechos sociales; y de haberlas, aplicar las reformas necesarias que hagan prevalecer el goce de las garantías individuales y los derechos humanos en igualdad de condiciones.

### **Argumentos**

Resulta evidente la necesidad de armonizar las leyes a fin de que no haya una contradicción entre éstas y la propia Constitución respecto al derecho a la igualdad en materia de acceso a las guarderías por parte de los derechohabientes del Seguro Social y del ISSSTE, sean hombres o mujeres, por ello planteo la presente iniciativa de reforma.

Lo anterior, sin mencionar el gran beneficio que podría significar para un padre de familia, que por alguna situación imprevista, requiera de forma inmediata el servicio de guardería para los hijos.

El primer párrafo del inciso c), fracción XI, apartado B), del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estipula que las mujeres disfrutarán del Servicio de guarderías infantiles. Mi propuesta es que se agregue un segundo párrafo en el que quede plasmado que las personas trabajadoras aseguradas tendrán derechos a los servicios de guarderías infantiles o sus similares. Con esto permitiría incluir a los varones trabajadores a recibir este beneficio, sin distinción alguna.

Respecto a la Ley del Seguro Social, los artículos 201 y 205, contienen condicionantes para que los hombres trabajadores puedan recibir el derecho a guarderías, a la letra dice que este beneficio será para “las madres aseguradas, los viudos, divorciados o los que judicialmente conserven la custodia de sus hijos, mientras no contraigan nuevamente matrimonio o se unan en concubinato”.

Para erradicar esa discriminación, propongo modificar ambos artículos para que el servicio de guarderías se preste a “las personas trabajadoras aseguradas”. De esta manera no solo será para mujeres, sino que además, quedan eliminadas las condicionantes para los varones trabajadores.

La última propuesta que sugiero es modificar el inciso d, fracción III, del artículo 4, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para especificar que los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, se otorgarán a las madres y padres trabajadores, independientemente de su estado civil.

En el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza estamos comprometidos a legislar en materia laboral para proteger los derechos de todos los trabajadores. Así mismo, continuaremos luchando por un México con plena igualdad de derechos entre las mujeres y los hombres.

Por lo anteriormente expuesto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se modifica el primer párrafo y se crea un segundo párrafo del inciso c), fracción XI, apartado B), del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se modifican los primeros párrafos de los artículos 201 y 205 de la Ley del Seguro Social; y se modifica el inciso d), fracción III, del artículo 4, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**

**Primero.** Se modifica el primer párrafo y se crea un segundo párrafo del inciso c), fracción XI, apartado B), del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 123....**

...

**A. ...**

**B. ...**

**I. a X. ...**

**XI. ...**

**a)...**

**b)...**

**c)** Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de 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 y de ayudas para la lactancia.

**Todas las personas trabajadoras aseguradas tendrán derecho a los servicios de guarderías infantiles para sus hijos.**

**d) a f) ...**

**XII. a XIV. ...**

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de 2015**

**Segundo:** Se modifican los primeros párrafos de los artículos 201 y 205 de la Ley del Seguro Social, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 201.** El ramo de guarderías cubre el riesgo de no poder proporcionar cuidados durante la jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia, de **las personas trabajadoras aseguradas**, mediante el otorgamiento de las prestaciones establecidas en este capítulo.

...

...

**Artículo 205.** **Las personas trabajadoras aseguradas**, tendrán derecho a los servicios de guardería, durante las horas de su jornada de trabajo, en la forma y términos establecidos en esta Ley y en el reglamento relativo.

...

**Tercero.** Se modifica el inciso d, fracción III, del artículo 4, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para quedar como sigue:

**Artículo 4. ....**

**I. ...**

**II. ...**

**III. ...**

**a)...**

**b)...**

**c)...**

**d) Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; esta prestación se otorgará a las madres y padres trabajadores, independientemente de su estado civil.**

**IV. ...**

**Transitorio**

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

**Notas**

1 <http://www.frecuencialaboral.com/guarderiasparapadresaprueban2013.html>

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de  
2015

2 Ídem

Palacio Legislativo de San Lázaro a 10 de septiembre de 2015

Diputada María Luisa Gutiérrez Santoyo (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 1o., 3o. Y 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA ELIDA CASTELÁN MONDRAGÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

**Planteamiento del Problema**

Ante el rezago en educación y salud que se registra en la población mexicana, es fundamental dar preeminencia en la Constitución Política a la salud y educación, como derechos humanos fundamentales para el desarrollo humano en el país.

**Argumentos**

Los derechos humanos que se integran en el contexto social para definir la obligatoriedad de acciones institucionales, necesarias e indispensables en favor de cada persona, la mas de las veces, crean conceptos de integración irrenunciables en el ámbito de la corresponsabilidad del Estado que no pueden ser solamente enunciadas, sino que deben ser cumplidas en beneficio de la gente, particularmente en salud y de educación.

Salud y educación, son principios fundamentales, que son inherentes a cada uno de los miembros del colectivo, ya que como personas, tenemos y podemos acceder a la prerrogativa de contar con una formación cognitiva integral y un estadio integral en nuestra estabilidad, física, psíquica y social, sin embargo aún no se ha impulsado en el País, con independencia de las cuestionadas reformas estructurales, un sistema que realmente incida en paliar la pobreza, por ende es que el juridificar en la Carta Magna la preeminencia de la educación y la salud como garantías esenciales del sistema garantista, establece, la posibilidad de que se enfoque una política pública, con mayor efectividad y funcionalidad. Por tal motivo se realiza la propuesta de adicionar el artículo 1 de la Constitución Política con la categorización primigenia en el sistema normativo de estos referentes centrales.

Pero el ser educado o el tener salud, no necesariamente garantiza que exista en nosotros el deber de ayudar a quienes por distintas razones no tienen acceso, aun, pese a la juridificación constitucional, a un digno nivel de vida.

Hoy, los derechos humanos, son funcionales de manera general, pero no en lo individual. Si bien es cierto que el sistema educativo y de salud, cumplen con las expectativas básicas de la población, no hay una real ni efectiva socialización de lo que implica el espíritu de colaboración de quienes integramos a la sociedad. Es de conocimiento general entendible, no por ello justificable, de que quien estudia, o quien esta saludable, busca la más de las veces, la satisfacción de las necesidades personales, sin que este logro personal esté vinculado al hecho de influir en su contexto.

Lo cierto es, que precisamente porque convivimos en un Estado de derecho con reglas que propenden más al bienestar individual que al desarrollo colectivo, nadie puede obligarnos a que ayudemos o colaboremos en el desarrollo de nuestros coterráneos, vecinos o conocidos, o de cualquier persona, ya que el contexto de una corresponsabilidad o solidaridad es una decisión autónoma, sin que esto necesariamente sea éticamente correcto.

Quien tiene el ánimo de incidir en el bienestar colectivo, ser altruista o humanista lo hará por sí, por los demás o para sí, siendo esto una realidad, pero no por ello coincidente con lo que representa el valor axiológico y teleológico de la educación.

Más allá de lo epistemológico de la formación educativa, es importante recuperar el sentido esencial de que el sistema formativo impulse un humanismo efectivo y afectivo, que los educandos no solo sepan, sino que tengan valores y principios enfocados a impulsar un desarrollo social que beneficie a todos. No se puede concretar una aspiración de desarrollo humano individual, dejando a un lado el bienestar social, no hay avances en lo personal sin que exista vinculación con lo que a la generalidad, le ocupa, le preocupa y que las más de las veces no puede resolver, sin el apoyo colectivo. Por tal motivo el concepto de corresponsabilidad, como un principio esencial en el sistema cognitivo, puede garantizar la confluencia de la participación social.

Los expertos en teorías educativas y de desarrollo social han enfatizado en la importancia de que cada estudiante, tenga claro que la educación es un sistema de valores, conocimiento y formación social, que incide en la capacitación a un individuo para que éste ayude al desarrollo de su sociedad, por ende el considerar incluir dentro del precepto constitucional el concepto: *corresponsabilidad* establece un nuevo paradigma para consolidar lo que todos podemos y debemos hacer a favor de la sociedad.

Por último, me permito explicar que el termino: salud, es la armonía física, psíquica y social, pero esto pocas veces es sabido, tal vez intuitivo, pero no por ello conocido y menos aún llevado a la práctica, generando ante tal laguna jurídica, el contraste que existe entre la sistematización normativa y la realidad que nos circunda.

### **Fundamento**

Por todo lo anteriormente expuesto, la suscrita, diputada federal a la LXIII Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a esta representación nacional la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo 1o. y reforma los artículos 3o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 1o., recorriéndose los subsecuentes y se reforma el segundo párrafo del artículo 3o. y el cuarto párrafo del artículo 4o., todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

**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.

**Todos los derechos humanos tienen el mismo nivel de preeminencia, sin embargo, la salud y educación, son la base fundamental del desarrollo humano en el País, por ello todas las**

políticas públicas estarán encaminadas a hacer efectivo el acceso a toda la población a un sistema que garantice el pleno goce de estas prerrogativas.

...

...

...

...

#### Artículo 3o. ...

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

...

I. a IX. ...

#### Artículo 4o . ....

....

....

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, **teniendo como principio, el garantizar, un estado de bienestar en su integralidad biológica, psicológica y social, tanto en lo individualidad como en lo social**. Establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

#### Artículo Transitorio

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

Dado en el salón de sesiones, a los 10 días del mes de septiembre del año 2015.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de  
2015

Diputada Elida Castelán Mondragón (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA KAREN ORNEY RAMÍREZ PERALTA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

**Planteamiento del problema**

México es un país de jóvenes. Es socialmente aceptado que se debe incorporar en todos los órdenes de la vida la visión, el vigor, la preparación, el dinamismo, la perspectiva, la frescura, de las jóvenes y los jóvenes, pues ello influye de manera positiva tanto en el ámbito social en donde participan como en el conocimiento y la experiencia que adquieren en el ejercicio directo que implica asumir responsabilidades. Las y los jóvenes proveen de renovadas expectativas y profundizan en su propia preparación y madurez.

Por ello resulta en extremo preocupante los cientos de miles de mexicanas y mexicanos menores de 30 años cuyos talentos, conocimientos, fuerza y expectativas renovadoras, no encuentran un lugar en donde puedan desarrollarse y aportar lo mucho que tienen para engrandecer a nuestro país. Es energía que cotidianamente se desperdicia.

Las causas de esta triste y preocupante situación son múltiples y diversas. Pero todas ellas tienen un denominador común: la ausencia de políticas públicas ideadas por jóvenes para jóvenes; con perspectiva de juventud; incorporando sus realidades específicas y concretas.

Quienes tenemos menos de 30 años de edad apreciamos y valoramos las preocupaciones y los esfuerzos de la generación adulta por generar condiciones para nuestra incorporación a la economía, la educación, la cultura, la política, la sociedad en su conjunto; pero debemos reconocer que los resultados no han sido ni de la calidad ni de la cantidad que se necesita.

El país se debate en un creciente desempleo que golpea a los adultos, pero en mayor medida a los jóvenes. México sufre de terribles niveles de violencia que azota a todos, pero en mayor medida a los jóvenes. La mayor cantidad de delitos se cometen en contra de menores de 30 años. Se cuentan por miles quienes diariamente intentan salir del país en busca de una vida mejor, de los cuales más de 80 por ciento son jóvenes. Analicemos cualquier problema grave que afecte a los mexicanos – narcotráfico, drogadicción, hacinamiento carcelario, accidentes; el que sea– y nos daremos cuenta que las principales víctimas de dicho problema son jóvenes; en un porcentaje mayor que el que representan en el conjunto de la población. 44.9 por ciento de los jóvenes sufre algún tipo de pobreza, y 7 de cada 10 carecen de acceso a seguridad social, según expuso la representante en México del Fondo de Población de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Y ni qué decir de aquellos problemas en ámbitos que son propios de la juventud –la falta de acceso a la educación, la deserción escolar, entre otros–, que han registrado en los últimos años incrementos alarmantes.

En nuestra perspectiva, un aspecto esencial en la ausencia de políticas públicas adecuadas y suficientes que resuelvan a fondo esta problemática es que en las instancias del Estado mexicano está representado de manera insuficiente el sector joven de la población mexicana.

En razón de ello, resulta indispensable y urgente que el Poder Legislativo realice adecuaciones a las normas jurídicas pertinentes para revertir esta realidad, como lo sustentamos a continuación.

### **Argumentos**

La población joven de México –considerada entre los 12 y los 29 años– está compuesta por 37.9 millones de personas, de acuerdo a cifras oficiales de 2013 del Instituto Mexicano de la Juventud y de la Secretaría de Gobernación. Es decir, casi un tercio de la población total (32.1 por ciento). En las instancias colegiadas del Estado mexicano formadas por la vía del voto ciudadano –Cámaras de Senadores y Diputados locales y federales, cabildos de los ayuntamientos– no se encuentra ni remotamente esa misma proporción. Más aún, si consideramos a todos los menores de 30 años el porcentaje es de 54.5 por ciento, 64 millones 865 mil 2 del total de mexicanos actualmente, según cifras del Consejo Nacional de Población.

Incluso considerando el porcentaje de los jóvenes en edad de votar –de 18 a 29 años– tampoco se encuentra representado. De acuerdo al Instituto Nacional Electoral (INE) el padrón está compuesto por 84 millones 736 mil 948 ciudadanos, al 28 de agosto de 2015, de los cuales 25 millones 102 mil 180 tienen entre 18 y 29 años. Es decir, 29.61 por ciento del padrón electoral nacional lo representan los jóvenes. Tampoco en esta proporción está representado este sector en las instancias que toman las decisiones políticas en nuestro país.

Por ello, la perspectiva de juventud está ausente en las políticas públicas que se deciden e implementan. De ahí que se haga necesario que en las legislaturas y en los cabildos haya una proporción si no igual por lo menos cercana a la proporción que representa la población joven en el conjunto de la población nacional.

Por ello resulta factible y realista establecer en 20 por ciento el porcentaje mínimo de candidaturas a diputados federales y locales, senadores e integrantes de los cabildos, que deben ser registradas por los partidos políticos para los procesos electorales federales y locales.

La fuerza de la legislación para corregir desviaciones en cuanto a la representación de la composición social en las instancias de gobierno está comprobada con la paridad de género. Como es sabido la población mexicana está compuesta prácticamente por hombres y mujeres en porcentajes similares; sin embargo, tradicionalmente la presencia femenina en las legislaturas y en los cabildos distaba mucho de tal paridad. La legislación fue avanzando en la obligación de los partidos políticos de postular porcentajes crecientes de candidaturas femeninas, hasta que recientemente se decretó la paridad en la postulación, tanto en los cargos uninominales como en los plurinominales. Resultado: un aumento creciente de la presencia femenina en los órganos de decisión de nuestro país.

Para sustentar lo anterior, nos remitimos a la composición por género en la representación de esta soberanía en las últimas cuatro legislaturas y en la actual:

Legislatura	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje
LIX	384	77.4	112	22.6
LX	369	73.8	131	26.2
LXI	341	68.2	159	31.8
LXII	293	58.6	207	41.4
LXIII	287	57.6	211	42.4

El avance es notable, y prácticamente irreversible.

Por todo lo anterior, resulta imperativo legislar para que mediante acciones afirmativas se establezca la obligación de los partidos políticos para que postulen jóvenes a los diversos cargos de elección popular en un porcentaje mínimo de 20 por ciento, en una perspectiva legislativa similar a la realizada para hacer realidad la paridad de género.

#### **Fundamento legal**

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la suscrita, diputada Karen Orney Ramírez Peralta, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, somete ante esa honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

##### **Ordenamientos a modificar**

1. Es necesario reformar el artículo 41 constitucional en su base I segundo párrafo, que actualmente estipula:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

**I.** Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los

programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

En el segundo párrafo, en la parte relativa a garantizar la paridad de género, introducir una reforma en el sentido de que se debe garantizar también la inclusión de jóvenes en un porcentaje que incremente su presencia en el ejercicio del poder público. Con la reforma quedaría de la siguiente manera. (En este y en los siguientes casos las reformas y adición que se proponen se resaltan en negritas y con un punto más de tamaño).

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros y **la inclusión en un porcentaje adecuado a la presencia poblacional de jóvenes**, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

### **Texto normativo propuesto**

Con base en todo lo anterior, la diputada Karen Orney Ramírez Peralta, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presenta a esta soberanía, el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único. Se reforma** el artículo 41, base I segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los

términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

**I.** Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros y **la inclusión en un porcentaje proporcional a la presencia poblacional de jóvenes**, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

#### **Transitorio**

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

#### **Nota**

1. Fuente: sitio de Internet de la Cámara de Diputados.  
[http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII\\_leg/info\\_diputados.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/info_diputados.php).

Consultado el 7 de septiembre de 2015. Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de septiembre de 2015.

Diputada Karen Orney Ramírez Peralta (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

**Planteamiento del problema**

Al establecerse en nuestra Constitución Política un título sexto, Del Trabajo y la Previsión Social, se funda el derecho social, contemplando en una ley fundamental, un marco regulador, protector y tutelar de la naciente clase trabajadora.

Retomando las demandas formuladas por el naciente movimiento obrero mexicano, plasmadas en el Programa del Partido Liberal Mexicano en 1906, el artículo 123 reconoció los derechos de los trabajadores concebidos como una clase social y mandató al Estado mexicano garantizar su cumplimiento y vigencia.

Jornada máxima, prohibición del trabajo infantil, vivienda obrera, protección a las madres trabajadoras, responsabilidad del patrón ante los accidentes y enfermedades laborales, los derechos de asociación y de huelga, la solución de los conflictos entre capital y trabajo mediante el arbitraje y la búsqueda de un equilibrio entre ambos factores, fueron algunos de los pilares del derecho social y laboral que se desarrolló a partir de 1917.

Y, destacadamente, se estableció la institución del salario mínimo como una garantía tanto de una remuneración suficiente como un *piso* por abajo del cual no es válido el establecimiento de una relación de trabajo *legal*.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el salario mínimo es la suma mínima que deberá pagarse al trabajador, que no puede ser disminuida, ni por acuerdo individual ni colectivo, que está garantizada por la ley y puede fijarse para cubrir las necesidades mínimas del trabajador y de su familia, teniendo en consideración las condiciones económicas y sociales de los países<sup>1</sup>.

En la Constitución vigente, en el artículo 123, apartado A, fracción VI, se define la suficiencia de esta remuneración:

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Cualquier trabajador aspira acceder, mediante el empleo a un nivel de vida decoroso, holgado, digno, con expectativas de desarrollo personal, familiar y colectivo. Sin esas condiciones y sin aspiraciones, el trabajo y buena parte de la existencia pierden su razón profunda de ser.

Otras normas internacionales han dimensionado este derecho, más allá del terreno laboral. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), dice en su artículo 23, numeral 3:

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de 2015

Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure a él, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

También la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), reconoce en su artículo XIV:

Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo.

Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia.

Igualmente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) proclama en su artículo 7, lo siguiente:

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

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
  - i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
  - ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente pacto;
- b) La seguridad y la higiene en el trabajo;
- c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;
- d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

Como otros, el derecho a un salario mínimo suficiente es un derecho humano.

2. Sin embargo, como es sabido, ni el salario mínimo cumple con esas características ni es el menor salario que se paga por una ocupación en nuestro país. Si tomamos como referencia el año de 1977, la caída de esta remuneración es de 72.5 por ciento. Esto significa que los trabajadores han dejado de recibir tres cuartas partes del salario a que tenían derecho durante tres décadas.

Los salarios mínimos generales deben ser suficientes para satisfacer las necesidades de un jefe de familia, así lo dice nuestra Carta Magna en su artículo 123, apartado A, fracción VI, párrafo segundo. Sin embargo, jurídicamente, los salarios mínimos no se encuentran referencias con algún otro indicador como la inflación o la canasta básica, o las líneas de bienestar, para que su

modificación se ajuste al mismo. Así pues, la satisfacción de las necesidades no se cumplen en absoluto y menos con un deterioro progresivo del salario debido al crecimiento lento de la economía, que lleva a la insuficiente creación de empleos que son cada vez de menor calidad y de remuneración muy baja.

Esto se ha dado porque desde la Constitución, se define a un organismo que sea el encargado de determinar la suficiencia de los salarios mínimos. El artículo 123, apartado A, fracción VI, tercer párrafo dice:

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.

Las múltiples necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y sus requerimientos para proveer la educación obligatoria a los hijos deben comprender múltiples satisfactores: costos de habitación, menaje de casa, alimentación, vestido y transporte, bienes y servicios de carácter social y cultural. Ni que decir de la salud, artículos de higiene personal y limpieza doméstica.

La adición de este párrafo data de 1962. Entonces existieron una Comisión Nacional y cientos de comisiones regionales, por lo que no existían diversos salarios mínimos. Se le dio base de esta forma a la creación de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami) y 111 comisiones regionales. Y en diciembre de 1986, se determina que los salarios mínimos deberán ser generales o profesionales (en ramas determinadas de la actividad económica o bien en profesiones, oficios o trabajos especiales); que regirán en áreas geográficas determinadas. Y se determina el carácter tripartito que hasta ahora tiene la Conasami.

La comisión ha funcionado como un instrumento de política económica no como una institución laboral. La política salarial que ha acompañado a las políticas neoliberales se ha caracterizado por mantener el objetivo económico de mantener la estabilidad monetaria, conteniendo la inflación.

Fue creada *ad hoc* en el contexto de los pactos económicos y sociales firmados por el gobierno federal en la década de los 80, en el siglo pasado: el de Solidaridad Económica de 1987 y el de Estabilidad y Crecimiento Económico de 1988. La crisis desatada en diciembre de 1994 sencillamente la dejó atrás: no hubo manera de mantener un esquema de mayor reducción a los salarios. Desde inicios de este siglo, ha emitido resoluciones emparejando el salario mínimo con la inflación esperada, manteniendo al salario en un mismo nivel, sin caídas más abruptas: en parte, porque ya no queda espacio para mayores reducciones y porque se ha mantenido deprimidos a los salarios por otras vías como ha sido la informalidad. De cualquier forma en casi tres lustros no hay caídas pronunciadas, pero se mantiene al salario estancado en un bajo nivel.

Incluso, al contrario, un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para 18 países, que abarca el periodo de 1979 a 2003 encuentra que

“Un aumento del salario mínimo como proporción de la mediana del salario está asociado con un aumento de largo plazo en la productividad del trabajo y en la productividad total de los factores. Hay dos posibles razones de este efecto positivo en la productividad. Una es la sustitución de trabajo no calificado por trabajo calificado... La segunda es que los empleadores hacen ajustes

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de 2015

que aumentan la productividad, tales como inversiones en entrenamiento o en nuevas tecnologías, en respuesta a los mayores costos asociados al aumento del salario mínimo”<sup>2</sup>.

La fijación del salario no ha obedecido a cuestiones de necesidad o de estudio de las necesidades de la clase trabajadora para acceder a un salario suficiente. La práctica hasta ahora vigente ha sido atar el aumento salarial, con la inflación “ex ante”, es decir la inflación pronosticada por el gobierno; lo que en la mayoría de las ocasiones resulta menor a la inflación observada.

Por estas razones, la determinación de los salarios mínimos no ha tenido fundamentos legales ni técnicos; ha sido una política discrecional, vertical y autoritaria:

(La Conasami) ha recreado la vía del capitalismo excluyente, pues el deterioro de los ingresos de los trabajadores determina a su vez la reducción del mercado interno, en tanto en el modelo económico vigente los ejes del crecimiento se encuentran en las exportaciones y la inversión extranjera. Y para estos nuevos ejes o motores del crecimiento, el gobierno ha definido a los bajos salarios como gancho para atraer la inversión extranjera, lo que a su vez genera una falsa y endeble competitividad internacional.

El tripartismo con que fue diseñado favorece al Ejecutivo, legitimando la política de contención salarial: la representación de los trabajadores, ostentada por el sindicalismo oficial puede avalar o no los incrementos, pero eso es intrascendente en tanto los patrones y el gobierno mantienen el dominio de dos de los tres sectores convocados en la Comisión. Con ausencia de libertad y democracia sindicales en una comisión tripartita como lo es la Conasami, en realidad el gobierno define los salarios mínimos mediante decisiones verticales del Presidente de la República. O sea, los salarios se fijan desde hace décadas por decreto.

El artículo 570 de la Ley Federal del Trabajo vigente, por ejemplo, habla de que los salarios mínimos pueden revisarse en cualquier momento por iniciativa del secretario del Trabajo y Previsión Social y a solicitud de los sindicatos, federaciones y confederaciones de trabajadores o de los patrones, pero esto, no significa la aprobación de aumento de salarios pues no elimina el carácter discrecional de las decisiones en la materia, y tampoco logra la eficacia necesaria para la protección del salario ya que el control político de la Conasami lo tiene el Poder Ejecutivo y por lo tanto la autonomía técnica de la Conasami, es limitada y casi inexistente.

Lo anterior hace que la Conasami no tenga razón de existir ya que definir los salarios mínimos, que es su más importante función, esta delegada al Consejo de Representantes quien está dirigida por el presidente de la comisión y éste es nombrado por el presidente de la República (artículo 551 de la Ley Federal del Trabajo). Es el titular del Ejecutivo, quien en realidad define los salarios mínimos, llenado la falta de representatividad de los integrantes del tripartita Consejo de Representantes.

Por eso, se requiere revisar las instituciones que determinan el salario. Los salarios mínimos se fijan por una comisión en que la correlación de fuerzas en este organismo ha operado en contra del trabajador y siempre como un apéndice del Ejecutivo. Por eso, en esta iniciativa se plantea la desaparición de la Conasami.

Para algunos actores del sector laboral, la comisión no tiene razón de ser, es un elefante blanco que consume recursos y no hace aportaciones reales para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales al no fundamentar los aumentos que por decreto impone el Ejecutivo.

3. Ya se ha mencionado que la recuperación de los salarios en América Latina no ha dado como resultado ninguno de estas tendencias negativas. Tampoco se puede ligar la productividad al salario: ésta no ha caído setenta por ciento como el salario y aunque ha habido incrementos magros en la economía, esto no ha servido para mejorar el ingreso de los trabajadores.

Una política sensata de recuperación salarial tampoco partiría de incrementos disparados al salario; además de una gradualidad y una conducción económica consecuente, también se necesita un acuerdo nacional político, económico y social, con empresarios y trabajadores para crear condiciones que lleven a tal recuperación, porque sus efectos serían benéficos no sólo para los asalariados y sus familiares, sino para toda la economía y constituirían una base para mejorar el consumo, el empleo productivo y el bienestar.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) resume lo anterior así:

La revitalización del uso del salario mínimo como instrumento de política del mercado laboral en la región ha mostrado que los efectos del pensamiento convencional no se presentan, en la medida que este instrumento sea vinculado a las políticas económicas e instituciones laborales. Es decir, que sea parte del proyecto de desarrollo de largo plazo de cada país.

(...)

Esta propuesta tiene por objeto potenciar la capacidad redistributiva del estado en distintos ámbitos de la desigualdad y para que la institucionalidad laboral acompañe el cambio estructural, y así reducir brechas de género, de productividad, de empleo de calidad y de apropiación entre capital y trabajo<sup>3</sup>.

### **Argumentación**

En su declaración de principios, el Partido de la Revolución Democrática finca su compromiso económico con las grandes mayorías, con la justa distribución social de la riqueza, de manera tal que paulatinamente se logren disminuir las grandes diferencias económicas y sociales y se genere el acceso de las mayorías a mejores condiciones de vida, de trabajo, empleo y salario dignos, es decir, a crear las condiciones materiales y culturales de existencia con equidad y justicia social.

Al respecto, el PRD ha planteado en sus propuestas de reforma laboral la eliminación de la Conasami, trasladando a la Cámara de Diputados la determinación de los incrementos a los salarios mínimos, a través de un Instituto Nacional de los Salarios Mínimos, que fije un salario mínimo general único en todo el país, eliminado (por inoperantes) las zonas geográficas.

En la presente iniciativa se propone la creación de este instituto como un organismo constitucional autónomo, dotado de autonomía técnica, dedicado de una forma profesional a analizar los diversos factores que intervienen en la determinación de un salario constitucional, como pueden ser la inflación, el precio de la canasta básica, las líneas de pobreza determinadas por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social, la productividad, el crecimiento económico, la generación del empleo y cualquier otro factor que incida en el costo de la vida para que debe enfrentar el trabajador para acceder a un salario suficiente, de acuerdo a la definición constitucional.

La labor de este nuevo instituto será considerar elementos con rigor técnico y objetivo para el cálculo del salario, sin esperar su fijación anual por parte del Ejecutivo, a través de un decreto como ocurre hasta ahora.

Finalmente darle un verdadero sentido a la fracción VII, del artículo 123 constitucional que a la letra dice “Para el trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo, ni nacionalidad” debe haber una verdadera recuperación, estable y sostenida del salario mínimo en cuanto a su poder adquisitivo, para así compensar verdaderamente a los trabajadores por su fuerza laboral aportada en la productividad, con una vida mucho más digna.

El Congreso debe generar condiciones para un gran acuerdo nacional político, económico y social, con empresarios y trabajadores a fin de crear condiciones que lleven a la recuperación salarial. La labor en estos momentos es detener la caída salarial y su estancamiento, comenzando su recuperación de forma gradual pero sostenida.

Nuestro grupo parlamentario, por esta vía, propone una política que distribuya los beneficios del crecimiento económico y de la productividad y así, contribuya a la competitividad. Consideramos que es urgente una política inmediata de recuperación salarial, como un objetivo central de la política económica y no como un resultado indirecto y postergado.

La recuperación salarial es la base del bienestar social. De otra forma, ninguna política social será suficiente para saldar los rezagos que enfrentamos. No tiene sentido hacer consultas ante lo obvio: es momento de buscar acuerdos. Su urgencia es evidente.

### **Fundamento legal**

Los artículos 71, fracción II, y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

### **Denominación del proyecto de ley o decreto**

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la creación del Instituto Nacional de los Salarios Mínimos.

### **Ordenamientos a modificar**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 123, apartado A, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

...

A...

I. a V. ...

**VI.** Los salarios mínimos se fijarán en forma anual y podrán revisarse e incrementarse en cualquier momento en el curso de su vigencia con fundamentada justificación y de conformidad con la ley, a propuesta del Instituto Nacional de los Salarios Mínimos, que será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, facultado para realizar los estudios y diagnósticos necesarios para la determinación de los salarios mínimos.

El Instituto Nacional de los Salarios Mínimos estará integrado por un presidente y cuatro consejeros, que serán ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en el sector académico y profesional, con experiencia mínima de diez años en materia laboral y que no pertenezcan a algún partido político o hayan sido candidatos a ocupar un cargo de elección popular. Serán nombrados por dos terceras partes de los miembros presentes la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios; dicho nombramiento podrá ser impugnado por única vez por el presidente de la República y si no lo hiciera el cargo será ocupado por la persona nombrada por la Cámara de Diputados.

El presidente y los consejeros del Instituto Nacional de los Salarios Mínimos desempeñarán su encargo por un periodo de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola vez. Sólo podrán ser removidos de sus funciones en los términos del título cuarto de esta Constitución.

VII. a XXXI...

B. ...

### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Instituto Nacional de los Salarios Mínimos deberá integrarse dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto. Para dicho efecto, se deberán elegir dos consejeros por un periodo de dos años, dos por un periodo de tres años y uno por un periodo de cuatro años, que será su presidente. Hasta en tanto no se concluya este proceso, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos continuará en funciones.

**Tercero.** El Congreso de la Unión deberá expedir en un plazo no mayor a ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor del presente decreto las reformas que correspondan a la Ley Federal del Trabajo y demás ordenamientos necesarios para la implementación del presente decreto, en materia del Instituto Nacional de los Salarios Mínimos.

**Cuarto.** El Instituto Nacional de los Salarios Mínimos contará con un término no mayor a noventa días a partir de su integración para expedir las normas administrativas, que sean necesarias su funcionamiento.

**Quinto.** En un plazo no mayor a ciento ochenta días, el Instituto Nacional de los Salarios Mínimos propondrá al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión las medidas y recomendaciones necesarias para establecer una política de recuperación del poder adquisitivo de los salarios mínimos.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de 2015

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de septiembre de 2015.

**Diputados:** Francisco Martínez Neri (rúbrica), Guadalupe Acosta Naranjo (rúbrica), Omar Ortega Álvarez (rúbrica), Ángel Ii Alanís Pedraza (rúbrica), Leonardo Amador Rodríguez (rúbrica), Hortensia Aragón Castillo (rúbrica), Tania Victoria Arguijo Herrera (rúbrica), Natalia Karina Barón Ortiz (rúbrica), Ricardo Ángel Barrientos Ríos, Agustín Francisco de Asis Basave Benítez (rúbrica), María Luisa Beltrán Reyes (rúbrica), Elio Bocanegra Ruiz (rúbrica), Érika Irazema Briones Pérez (rúbrica), Fidel Calderón Torreblanca (rúbrica), Ana Leticia Carrera Hernández (rúbrica), María Élide Castelán Mondragón (rúbrica), Olga Catalán Padilla (rúbrica), Maricela Contreras Julián, Eva Florinda Cruz Molina (rúbrica), José Antonio Estefan Garfias (rúbrica), Waldo Fernández González, Óscar Ferrer Abalos (rúbrica), Lluvia Flores Sonduk (rúbrica), María Cristina Teresa García Bravo (rúbrica), David Gerson García Calderón (rúbrica), Héctor Javier García Chávez (rúbrica), Cristina Ismene Gaytán Hernández (rúbrica), José Guadalupe Hernández Alcalá (rúbrica), Carlos Hernández Mirón (rúbrica), Rafael Hernández Soriano (rúbrica), Karen Hurtado Arana (rúbrica), David Jiménez Rumbo (rúbrica), Érik Juárez Blanquet (rúbrica), Sergio López Sánchez (rúbrica), Araceli Madrigal Sánchez, Luis Maldonado Venegas, Norberto Antonio Martínez Soto, Alberto Martínez Urincho (rúbrica), Lucía Virginia Meza Guzmán (rúbrica), Francisco Xavier Nava Palacios (rúbrica), Tomas Octaviano Félix (rúbrica), Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano, Daniel Ordoñez Hernández (rúbrica), Evelyn Parra Álvarez (rúbrica), Héctor Peralta Grappin (rúbrica), Candelario Pérez Alvarado (rúbrica), Isaura Ivanova Pool Pech (rúbrica), Karen Orney Ramírez Peralta (rúbrica), Felipe Reyes Álvarez (rúbrica), Juan Fernando Rubio Quiroz, Julio Saldaña Moran, (rúbrica), Arturo Santana Alfaro (rúbrica), José Santiago López (rúbrica), Araceli Saucedo Reyes (rúbrica), Armando Soto Espino (rúbrica), Cecilia Guadalupe Soto González (rúbrica), Miriam Tinoco Soto (rúbrica), Jesús Salvador Valencia Guzmán (rúbrica), Victoriano Wences Real (rúbrica), José de Jesús Zambrano Grijalva (rúbrica).

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 69 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA CLAUDIA SOFÍA CORICHI GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

La suscrita Claudia Sofia Corichi García, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en esta LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración del pleno de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de lo siguiente

**Exposición de Motivos**

El 1 de septiembre dejó de ser, hace algunos años ya, “el día del presidente”. Este representaba un rito donde el presidente era el centro de atención nacional, donde la clase política, empresarial, religiosa y social más cercana al poder, hacían su pase de lista y una gran pleitesía para, técnicamente, venerar al Ejecutivo en turno, al presidente.

Hoy las cosas son diferentes, pero en los hechos sólo para el orden legal y para el Poder Legislativo, ya que, a pesar de los cambios constitucionales que le permiten al Ejecutivo sólo “entregar informe por escrito...” el presidente sigue teniendo su “día”.

Lo cuestionable no es que el presidente tenga “su día”, sino que en cumplimiento al artículo 69, donde se establece la obligatoriedad de entregar un informe anual del estado que guarda la administración pública, ya no se da en presencia de los legisladores, de los representantes del pueblo, por tanto ante los ciudadanos que son los interesados en saber dicho estado y conocer las medidas y acciones que se llevan a cabo.

Tras estos años en que el presidente sólo envía a alguno de sus secretarios de estado a entregar por escrito su informe, resulta prioritario tener un diálogo entre los dos poderes, el Ejecutivo a través del presidente de la República y el Legislativo, a través de los distintos partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

La realidad actual nos demanda hacer partícipes de todas las acciones tomadas por parte del gobierno a la sociedad, ya que en ella residen los principios de nuestra democracia. El Informe presidencial debe ser el mejor ejemplo de la transparencia y rendición de cuentas.

**Antecedentes**

El primer presidente en rendir un informe fue Guadalupe Victoria, quien se presentó el 1 de enero de 1825 ante el Congreso para dar cuenta sobre su gobierno, en este informe, el entonces presidente dio cuenta de logros para el Ejército, datos sobre el pago de sueldos atrasados a los empleados del estado y lo referente a la administración de justicia. A partir de este momento, se creó la tradición que los siguientes presidentes continuaron.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de 2015

El presidente Guadalupe Victoria, retomó la idea de la rendición del informe presidencial ante el órgano legislativo tanto de los Estados Unidos de América como de Gran Bretaña, los cuales aún teniendo regímenes de gobierno distintos, buscaban que el jefe de estado fuese responsable ante el parlamento de su actuación al frente de la administración pública. Es decir, el informe era visto como un acto de responsabilidad del presidente de la nación.

Desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, el artículo 69 ha sido objeto de tres enmiendas.

La primera fue en 1923 para suprimir del texto constitucional la obligación del presidente de la República de asistir al Congreso al inicio de las sesiones extraordinarias con el objeto de explicar las razones de dicha convocatoria.

El texto original de la Constitución de 1917 del artículo 69 establecía lo siguiente:

“A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del país; y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara que se trate, las razones que hicieron necesaria su convocación, y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.”

Esta primera reforma, aprobada en 1923 introdujo las siguientes modificaciones:

**Artículo 69.** A la apertura de sesiones **ordinarias del Congreso**, asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el **que manifieste** sobre el estado general que guarde la administración pública del país.

**En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de las Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria**

La segunda reforma fue en **1986** para suprimir del texto constitucional la obligación del presidente de acudir al Congreso al inicio de cada periodo ordinario, de tal forma que quedó establecido que la obligación del presidente de rendir su informe sería anualmente, para quedar como sigue:

**Artículo 69.** A la apertura de sesiones ordinarias del **primer periodo** del Congreso, asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el que manifieste sobre el estado general que guarde la administración pública del país.

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de las Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Para 1936, Lázaro Cárdenas, quien era presidente entonces, dio un giro al convertirlo en un acto masivo, ya que por primera vez fue transmitido por la radio, medio de comunicación más utilizado de la época.

Con el paso del tiempo se modificó el sentido del informe, dejó de verse como un acto meramente informativo a la nación y a los legisladores y se convirtió en una oportunidad para enarbolar la figura presidencial a tal punto que el día del informe se conoció como el “día del presidente”.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de 2015

El enfriamiento del “día del presidente” comenzó en 1988 con el último informe de gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, en dicha presentación se dieron, por primera vez, interpelaciones por parte de los legisladores. Apenas dos meses atrás había tenido lugar una de las elecciones presidenciales más cuestionadas de la historia de nuestro país, donde el priista Carlos Salinas de Gortari fue declarado como presidente electo por parte de las autoridades electorales, después de un claro fraude, según la oposición.

Mientras el presidente Miguel de la Madrid daba su informe ante el Congreso, varios diputados desde tribuna le gritaron e incluso varios llevaron muchas de las boletas electorales como prueba del fraude cometido y en repudio a los resultados.

“Las campañas electorales resultaron competitivas y polémicas; con ellas se enriqueció en la práctica el pluralismo político y se produjo una recomposición de las fuerzas y de los partidos que las representan. Esta importante renovación electoral marca el inicio de una nueva y mejor etapa de nuestro desarrollo político”, dijo De la Madrid.

En su primer informe presidencial, Carlos Salinas de Gortari, enfrentó a más legisladores que gritaban y una y otra vez “repudio total al fraude electoral”, desde entonces, también afuera del recinto de San Lázaro comenzaron a verse manifestaciones para mostrar la inconformidad ante tales hechos, incluso, es durante este informe que Vicente Fox Quesada, diputado federal en ese entonces, hizo, con boletas electorales unas orejas de burro y se las puso en la cabeza.

Ernesto Zedillo, presidente de México durante el sexenio 1994-2000, también enfrentó duras críticas y reclamos.

En el sexenio de Vicente Fox Quesada, 2000-2006 los informes se volvieron cada vez más breves y se podría decir que el “día del presidente” llegó a su fin en el sexto Informe de gobierno de Vicente Fox, en el año 2006. Ese día se terminaron los discursos desde la tribuna de San Lázaro, pues el desorden dentro del pleno impidió que el presidente rindiera su informe, optando por dar un mensaje en cadena nacional.

Este informe ocurrió a unos meses de la elección en que Felipe Calderón Hinojosa fue nombrado presidente, en un proceso electoral cuestionado e impugnado por el perredista Andrés Manuel López Obrador. El presidente asistió puntual, pero algunos legisladores de la oposición le impidieron llegar al pleno, mientras que los demás tomaban, al mismo tiempo la tribuna principal. Ante tal clima, el presidente de la Cámara de Diputados, el panista Jorge Zermeno, instruyó para que una comisión de legisladores recibiera el Informe presidencial fuera del salón de sesiones.

Ya con el presidente Felipe Calderón Hinojosa en funciones, la historia se repitió. Durante su primer Informe de gobierno sólo emitió un breve mensaje y la entonces presidenta de la Cámara Baja, la diputada Ruth Zavaleta, no recibió el documento, alegando que se trataba de un presidente cuestionado. “Les comunico que procederé a retirarme de esta tribuna. No puedo aceptar recibir un documento de quien proviene de un proceso electoral legalmente concluido, pero cuestionado en su legitimidad por millones de mexicanos”, expuso Zavaleta.

El 15 de agosto de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual deja sin efectos la obligatoriedad de que el presidente de la República asista al Congreso de la Unión a pronunciar un informe anual del estado que guarda la administración pública, en presencia de los legisladores.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de 2015

En décadas pasadas el protocolo de este evento era la representación del presidencialismo mexicano, donde el Ejecutivo en turno mostraba su poder y alcance. La dinámica hacía evidente la sobrerrepresentación de una sola fuerza política en el Poder Legislativo, en la que no existían contrapesos. Desde el año 2008 esto, por ley no sucede más.

### Consideraciones

I. “El concepto de transparencia tiene que ver con una concepción del gobierno responsable en general, con un gobierno que no sólo abre su información, sino que también rinde cuentas. Según el investigador austriaco Andreas Schedler, la rendición de cuentas debe abarcar tres dimensiones: información oportuna al público, justificación de las decisiones tomadas por los servidores públicos y sanciones a los funcionarios –electivos no– que no cumplan satisfactoriamente”<sup>1</sup>.

II. Los parlamentos, para ejercer su poder de control, cuentan con diversas figuras o mecanismos y una de ellas es la figura de la comparecencia, a través de la cual, éste le exige al gobierno manifieste el estado actual que guarda la administración pública o rinda informes sobre un asunto o rubro en particular, incluyendo en esta dinámica democrática al propio presidente de la República.

III. “La transparencia de la función pública es profundamente democrática. Es un acto de notable consecuencia con la noción de una democracia al servicio de las personas, y en la que quienes ejercen funciones públicas son primero servidores que autoridades, y los ciudadanos son antes mandantes y titulares de derechos, que súbditos pasivos e indolentes [...] La democracia del futuro, probablemente, será aquella que sea capaz de poner a disposición de las personas el conocimiento e información que permita el ejercicio pleno de la ciudadanía. Donde esté la información estará el poder. La democracia del mañana será tan sólo si las personas fundamentan, ejercen y potencian sus derechos ciudadanos a partir del acceso oportuno a la información relevante del quehacer estatal. Si, por el contrario, la información –y en especial la relativa a la cosa pública– se hace impenetrable a los ojos de la sociedad, y se mantiene concentrada en unos pocos, no sólo la ética pública, sino la propia democracia, enfrentarán grave amenaza”<sup>2</sup>.

IV. Como ya vimos, a partir de la reforma de 2008 se estableció una mayor distancia en cuanto a una rendición de cuentas eficaz, ya que ahora no hay quien debata o cuestione lo dicho, las voces de los partidos políticos no se escuchan. La rendición de cuentas sigue siendo una tarea pendiente.

V. La información, en este caso del estado que guarda el país, es crucial para activar la facultad de control que tiene el Poder Legislativo sobre la administración pública. “Ningún mecanismo de rendición de cuentas puede operar sin información, la cual es el ingrediente que crea las condiciones para la formación democrática de opinión pública, y el motor que permite a la sociedad ejercer presión sobre la forma en que el gobierno gestiona recursos y realiza sus funciones”<sup>3</sup>.

VI. Diversos casos en América nos señalan:<sup>4</sup>

Los términos empleados para esta figura varían en cada país, así tenemos que el término “informe” lo utilizan las constituciones de: México, Colombia, Ecuador, Nicaragua y Estados Unidos, mientras que el de “mensaje” en, Bolivia, Costa Rica, Panamá, Perú y la República Dominicana; mientras que Argentina y Chile utilizan las palabras: “dar cuenta”, Paraguay: “dar cuenta e informar”, Uruguay: sólo “informar” y por último Venezuela: “informes o mensajes especiales”.

En México, Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana, el informe o mensaje que presenta o dirige el presidente de la República es anual.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de 2015

La forma de presentar el informe o mensaje en: Bolivia y Costa Rica y México se señala expresamente que se presentará por escrito, en Perú lo hará personalmente, en los casos de República Dominicana y Estados Unidos sus constituciones señalan que éstos depositarán ante sus respectivos Congresos el informe, en los casos de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay no se señala cómo será la presentación.

En Nicaragua, Estados Unidos y en Venezuela, se establece expresamente que el presidente de la República puede presentar, enviar o dirigir en más de una ocasión informes o mensajes. En Panamá se señala que se hará al principio de cada Legislatura por lo que el presidente informará dos veces al año. En Perú su Constitución dispone que aunque el presidente de la República tiene la facultad de dirigir varios mensajes, queda entendido que el primer mensaje será aprobado por el Congreso mientras que los demás serán aprobados por el consejo de ministros.

El momento en que se hará la presentación, envío o lectura de los informes o mensajes, en todos los países analizados, se hace ante el parlamento o congreso y en la mayoría de los casos a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones de cada año.

En Perú la Constitución resulta bastante clara al establecer dos supuestos: “cualquier época” y, “obligatoriamente al instalarse la primera legislatura ordinaria anual”; así como en Estados Unidos en donde los informes se harán periódicamente sin precisarse fechas o lapsos de tiempo como también sucede con Venezuela. En la mayoría de los casos la presentación de un informe de gobierno se encuentra regulada como una obligación o atribución del Ejecutivo. En Nicaragua y Venezuela el presidente de la República podrá presentar el informe por medio de una tercera persona que será el vicepresidente.

De acuerdo con el Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, éste señala en el artículo 11 que el día primero de mayo de cada año la asamblea celebrará dos sesiones. En la segunda sesión se presentará el mensaje, al que se refiere el artículo 139, inciso 4) de la Constitución Política, y en ella ningún diputado podrá hacer uso de la palabra, salvo el presidente de la Asamblea.

La Ley Orgánica del Congreso Nacional de Ecuador (artículo 15) es muy escueta en su regulación, ya que establece que el 10 de agosto de cada año el presidente constitucional de la República, presentará su informe de labores y del estado general del país, de conformidad con lo que dispone la Constitución Política de la República.

En cuanto a Nicaragua el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional es todavía mucho más general, pues dispone en el artículo 5 cuando da la definición de sesión inaugural que: “También es sesión inaugural la que se verifica el 10 de enero de cada año, en la cual rinde su informe el presidente de la República”.

Respecto de Paraguay, el Reglamento de la Cámara de Diputados no señala nada, sin embargo, existe una ley sobre administración financiera del estado (Ley 1535) que dispone la presentación ante la Contraloría General, de un informe anual del presidente de la República, referente a la liquidación del presupuesto del año anterior.

El Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa de Panamá, sólo hace mención en cuanto a que el presidente o presidenta de la República dará su mensaje en el acto de instalación de la Asamblea Legislativa, señalando algunas reglas protocolarias.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de 2015

El ordenamiento de Chile al igual que el de Panamá se limita únicamente a meras cuestiones protocolarias, que se seguirán en el caso de las reuniones solemnes, sin especificar nada sobre la presentación del informe del presidente de la República.

En Perú el Reglamento del Congreso de la República, dispone que el Congreso escucha el mensaje del presidente de la República, el día que se celebra la sesión de la junta preparatoria e instalación del Congreso.

VII. Por medio del informe presidencial se entabla una comunicación entre dichos órganos con la finalidad de que el primero haga saber al segundo de manera pormenorizada la situación en que se encuentra la administración, los éxitos y los fracasos.

Con la presente reforma constitucional, se pretende dar una oportunidad real al Poder Legislativo para ejercer esa facultad de control que no ha sido explotada aún.

El hecho de que el presidente ya no tenga que acudir al Congreso de la Unión a presentar de manera oral su informe, ha traído más perjuicios que beneficios. Ha marcado distancia entre ambos poderes, ha limitado el diálogo abierto e incluyente y ha evitado que se asuman responsabilidades de frente a la nación mexicana.

Para ser una democracia del futuro debemos ser capaces de ejercer y potenciar nuestros derechos como ciudadanos, como dice Alejandro Ferreiro, “a partir del acceso oportuno a la información relevante del quehacer estatal”.

Por lo anteriormente expuesto someto a la consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificando el primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo para quedar como sigue:

**Artículo 69.** En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la República, **atendiendo a su responsabilidad republicana y a uno de los principios de transparencia, asistirá y presentará ante el pleno del Congreso de la Unión un informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país, así como el balance de las políticas públicas implementadas durante el periodo correspondiente.**

**Posterior a la exposición del informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país, escuchará los posicionamientos de los diferentes partidos políticos y responderá a los cuestionamientos que los legisladores le formulen, de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley del Congreso.**

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

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de 2015

En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.

### Transitorio

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

### Notas

1. Ernesto Emmerich, Gustavo, “Democracia, ciudadanía y transparencia” en “Democracia y Transparencia”, Instituto Electoral del Distrito Federal, Colección SINERGIA; México, nov. 2005, p.25.
2. Alejandro Ferreiro Yazigi, “Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción”, ponencia presentada en la Novena Conferencia Anticorrupción, Durban (Sudáfrica), 1999.
3. Nuria Cunill Grau, “Responsabilización por el control social”; en Consejo Científico del CLAD (coord.), La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana, Buenos Aires, CLAD, BID, Euneba, 2000.
4. “Formato del informe presidencial”. Marco Teórico Conceptual, análisis de las propuestas de modificación al artículo 69 de la Constitución, derecho comparado, y opiniones especializadas en el tema. (Actualización). Maestra Claudia Gamboa Montejano, investigadora parlamentaria / Licenciado Arturo Ayala Cordero, asistente de investigador. Agosto, 2007

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de septiembre de 2015.

Diputada Claudia Sofía Corichi García (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA CLAUDIA SOFÍA CORICHI GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

La suscrita, Claudia Sofía Corichi García, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en esta LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por la que se reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de lo siguiente

**Exposición de Motivos**

La transversalización de la perspectiva de género en los espacios públicos de toma de decisión ha tomado cada vez mayor relevancia en el desarrollo de las democracias actuales. La Organización de las Naciones Unidas en voz de la entonces representante de ONU-Mujeres y actual presidenta de Chile, Michelle Bachelet, señala que la democracia ha creado mecanismos de integración de los grupos marginados como las cuotas o las disposiciones regionales para amplificar las inquietudes de los grupos que se ven privados del derecho al voto político.

Las mujeres como grupo humano que ha estado relegado de los espacios públicos históricamente, se enfrentan a una serie de dificultades para ejercer una participación efectiva incluso en los ejercicios democráticos más básicos como votar o presentarse a cargos políticos.

La plena participación de las mujeres en la vida pública, ya sea en los ámbitos políticos nacionales, en las actividades productivas, en la academia o incluso en los medios de comunicación es fundamental para el perfeccionamiento de la democracia y esencial para lograr el desarrollo sostenible.

Lakshmi Puri, directora ejecutiva adjunta de ONU-Mujeres, ha señalado que un sistema político que no atiende la participación de las mujeres, y que evita ser responsable de los derechos de las mujeres, decepciona a la mitad de sus ciudadanos.

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país a nivel nacional o local. La Plataforma de Acción de Beijing en 1995 retomó ese derecho como una de sus 12 esferas prioritarias de interés. Sin embargo, a 20 años de haberse firmado a nivel mundial, el porcentaje de mujeres parlamentarias apenas supera 20 por ciento.

En México, un análisis histórico de los procesos y resultados electorales de las últimas décadas, hace evidente las dificultades y obstáculos que han minado la participación política de las mujeres, siendo el Poder Legislativo Federal y los locales, los espacios en los que más efecto han tenido medidas temporales como las cuotas de género, que partiendo de la equidad han buscado hacer camino hacia la igualdad sustantiva. Los alcances que este instrumento ha tenido en la posición y condición de las mujeres se reflejan en un incremento de mujeres legisladoras; el número de curules

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4363-II, martes 15 de septiembre de 2015

pasó de 142 (28 por ciento) en 2009 a 184 (37 por ciento) en 2012 y cómo efecto de la reforma que consagró la paridad como principio constitucional, 215 (42 por ciento) en 2015.

Las mexicanas hacen política en un contexto cultural adverso, en un sistema político machista que aún considera los espacios de poder como territorio acotado para los hombres. La subrepresentación en los cargos de elección y en la administraciones públicas demuestran la discriminación existente hacia las mujeres, misma que ha impedido el desarrollo de sus capacidades de liderazgo, su empoderamiento como de agentes de cambio y sobretodo se les ha limitado indebidamente el derecho fundamental a participar en igualdad de condiciones dentro de los gobiernos que se suponen democráticos.

Una democracia real está basada en el cumplimiento de los derechos humanos y de la igualdad entre los géneros. Las democracias débiles son una barrera importante para el goce de los derechos humanos, y el no respeto de los derechos humanos es un impedimento para una democracia eficaz.

Por ello, la introducción de la paridad como un principio constitucional en la integración de las candidaturas a nivel vertical y horizontal es una forma procurar que se garantice un cambio institucional que de paso a una verdadera representatividad de género, y sea pilar hacia el logro de una igualdad sustantiva.

### **Antecedentes**

La lucha por la igualdad de género en el terreno de la política ha sido ardua en todo el mundo. En México, los avances más significativos en términos cuantitativos comenzaron en la década de los años 1990-2000, específicamente después de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Beijing en septiembre de 1995.

Los efectos de estos cambios llevaron a que por primera vez en México en 1996, se fijara un porcentaje de representación máxima para personas de un mismo sexo en candidaturas, el cual no debía rebasar el 70 por ciento para un género, y el mínimo para el otro era del 30 por ciento para el poder legislativo. Sin embargo esta acción no especificó si aplicaba para candidaturas propietarias o suplentes, provocando que los partidos políticos cumplieran con lo establecido al postular mujeres, pero sobre todo como suplentes.

En 2002 se establecieron lineamientos importantes que articularon el funcionamiento de las cuotas de género: 1) la cuota máxima del 70 por ciento para candidaturas propietarias; 2) las listas de plurinominales debían registrar a una persona de distinto sexo en una de cada tres posiciones; 3) se fijaron sanciones a los partidos políticos en caso de incumplir con las cuotas de género. Sin embargo se dejó abierta la posibilidad de no cumplir con la norma si las candidaturas de mayoría relativa eran resultado del voto directo en los partidos.

Aun con las resistencias, el incremento del 10 por ciento en la cuota de género, para quedar 60-40 por ciento, fue plasmado en la reforma electoral de 2008. También se estipuló que las listas plurinominales deberían incluir al menos dos personas de distinto sexo por segmento de cada cinco candidaturas; sin embargo, se mantuvieron exentas las cuotas en las candidaturas de mayoría relativa, con el pretexto del proceso democrático interno, que se señalaba en el Artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4363-II, martes 15 de septiembre de 2015

Con la reforma de 2008 gracias al trabajo de diversas organizaciones de la sociedad civil y a una alianza de las mujeres militantes de distintos institutos políticos, se estipuló que los partidos debían destinar el 2 por ciento de su financiamiento público ordinario a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

A pesar de esto, en 2009 se dio el fenómeno conocido como las “Juanitas”, donde se evidenció fraude a la ley, con la renuncia de las diputadas propietarias para dar lugar a los hombres suplentes de fórmula.

El 30 de noviembre de 2011, el Tribunal Electoral expidió la sentencia SUP12624, en la cual se estipuló la obligatoriedad de la cuota de género, sin excepciones, así como el registro de candidaturas mediante la integración de fórmulas de candidaturas propietarias y suplentes del mismo sexo, con lo cual se impedirían las sustituciones. Ese mismo año se decidió etiquetar los recursos destinados a capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, como medida para garantizar que los recursos fueran destinados correctamente, sin embargo diversas asociaciones han señalado que hasta la fecha esos recursos se han justificado con charlas superficiales, o materiales que promueven el empoderamiento de las mujeres sin la más mínima evaluación por resultados. Cabe destacar el avance que significó un anexo especial en el Presupuesto de Egreso de la Federación (que actualmente es el 12) que desglosa todos los recursos empleados en favor de la igualdad de género, por ministerio, programa y monto.

Para 2012, el nivel de la participación política de las mujeres en la integración de la actual Legislatura del Congreso de la Unión, superó por primera vez 30 por ciento de espacios ocupados por legisladoras alcanzado así el mínimo recomendado a nivel internacional.

Con el impulso de mujeres de los más diversos signos políticos, y muchas voces de la sociedad civil, y la aprobación de la reforma político-electoral de 2014, fueron publicadas las leyes secundarias que derogaron la aplicación del anterior código electoral; dando paso a la nueva Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismas que estipulan distintos criterios a favor de la participación política de las mujeres, de los que sobre el principio de paridad en candidaturas a diputaciones federales –que se aplicó en las elecciones del 2015- y un aumento del 3 por ciento en los recursos etiquetados a los partidos para la promoción del liderazgo de las mujeres en la participación política.

### **Consideraciones**

I. El Poder Legislativo sigue siendo el único espacio visible de avances en el empoderamiento de las mujeres. Es menester señalar que muchos de esos logros se deben al esfuerzo, valor y trabajo de grupos de mujeres organizadas que ante el Tribunal Federal Electoral, han exigido a los partidos a cumplir la ley.

II. La lucha por la igualdad continúa siendo una constante en las causas de muchas organizaciones civiles a favor de la igualdad y de actores políticos. Actualmente la búsqueda por igualdad sustantiva se ha trasladado al terreno de lo local; dónde ahora se habla de la horizontalidad y verticalidad del principio de paridad.

III. La paridad vertical significa por ejemplo, registrar candidaturas en igual proporción de géneros para un mismo ayuntamiento incluyendo los cargos que corresponden (presidente, regidores y síndicos municipales) esto de manera alternada como se da actualmente en las listas para

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4363-II, martes 15 de septiembre de 2015

legisladores federales. La paridad horizontal o transversal, busca el cumplimiento del principio entre las candidaturas a un mismo cargo, por ejemplo en los ayuntamientos que forman parte de una determinada entidad federativa se da cuando a la mitad de los municipios se postula a mujeres como candidatas a las presidencias municipales y en la otra mitad se registra a hombres para esos cargos.

IV. Sobre estos conceptos, la magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación María del Carmen Alanís Figueroa ha señalado en diversas ocasiones, la obligatoriedad del principio de paridad como materialización del derecho a la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, tanto en sus dimensiones vertical como horizontal, como elemento que en las leyes contribuye a emitir jurisprudencia sobre el tema. El magistrado Manuel González Oropeza, miembro de esa soberanía, ha señalado por su parte que la paridad entre los géneros es un derecho constitucional y una garantía de la forma de gobierno que no debe circunscribirse en paridad vertical sino también en horizontal.

V. El tema es de enorme relevancia tratándose del ámbito municipal, pues únicamente un 6 por ciento de las presidencias municipales son ocupadas por mujeres, esto a pesar de que el tema ya ha pasado al menos por 14 congresos locales.

VI. Si bien la reforma constitucional ha generado una ola de reformas en los estados, no todos están cumpliendo con lo establecido. Son 7 entidades las que aún no contemplan la paridad ya sea en su Constitución o en sus leyes electorales. A su vez, son 9 las entidades que carecen de sanciones para hacer cumplir el principio.

VII. La jurisprudencia generada a partir de las diversas sentencias del Tribunal Electoral de la Federación a través de sus diversas salas, y sobre todo a partir de la confirmación de la Sala Superior al dictamen SX-JRC-79/2015, donde se destaca la exigencia de cumplimiento de paridad de género en candidaturas de ayuntamientos, es de vital importancia para cubrir las lagunas de la actual legislación en los estados que aún no hacen las reformas correspondientes.

Por lo expuesto someto a consideración de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Decreto

**Único.** Se reforma el primer párrafo y el primer y segundo párrafo de la fracción primera del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. **El principio de paridad de género deberá observarse en la integración de los Poderes de la Unión, así como de los órganos autónomos.**

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4363-II, martes 15 de septiembre de 2015

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. **En la integración de sus órganos de dirección se observará el principio de paridad de género.**

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales, locales, municipios y regidurías. Estos deberán alcanzar un efecto útil y material del principio de paridad de género en sus dimensiones vertical y horizontal. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

...

**Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de septiembre de 2015.

Diputada Claudia Sofía Corichi García (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ROGERIO CASTRO VÁZQUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

El que suscribe, Rogerio Castro Vázquez, diputado a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Movimiento de Regeneración Nacional, desde esta asamblea, impulsaremos acciones legislativas en beneficio de todos los mexicanos, actuaremos con dignidad, enfrentando las consecuencias de un combate parlamentario desigual. Sabremos responder con base en sólidos principios.

Es por ello que proponemos ampliar los periodos ordinarios de sesiones.

En los debates del acta constitutiva, el diputado José María Jiménez<sup>1</sup> consideraba que si el Congreso General se dividía en dos Cámaras, disminuía su energía y dificultaba su quehacer legislativo.

A su vez, reconocía que el Senado era garante de los estados, en tanto que la Cámara de Diputados representaba a la población.

Mientras los jóvenes eran apasionados, las personas en edad avanzada tenían tendencias aristocráticas y conservadoras. Los primeros, diputados y los segundos senadores; así los caracterizaba este diputado.

Una segunda revisión en los proyectos legislativos era necesario; así lo exponía Carlos María Bustamante.

Debieran prevalecer las resoluciones de la Cámara de Diputados, las del Senado, le parecían inútiles al diputado Juan Bautista Morales<sup>2</sup>.

El diputado José Miguel Guridi y Alcacer<sup>3</sup> opinaba que la Cámara de Senadores tenía ventajas que ayudaban a asegurar los aciertos de la otra Cámara.

Juzgar a los miembros del Poder Ejecutivo y a los secretarios del despacho en casos de responsabilidad era importante, por lo cual era necesario mantener a la Cámara de Senadores, exponía el diputado yucateco, Crescencio Rejón.

Los debates sobre la existencia y configuración del Poder Legislativo en nuestro país, fueron vehementes, a ellos debemos la existencia actual de este poder constituido.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4364-I, jueves 17 de septiembre de 2015

El Acta Constitutiva de 1824 establecía que el Poder Legislativo<sup>4</sup> de la Federación residiría en una Cámara de Diputados y en un Senado, que compondrían el Congreso General<sup>5</sup> .

En la Constitución de 1824, el Congreso General se reuniría todos los años el 1 de enero<sup>6</sup> y dejaba al reglamento las formalidades para su instalación<sup>7</sup> .

Las sesiones ordinarias del Congreso serían diarias<sup>8</sup> , sin interrupción, a excepción de los días festivos y sólo podrían suspenderse por más de dos días, siempre y cuando lo acordaran ambas Cámaras<sup>9</sup> .

En la sesión del 25 de mayo de 1824, los diputados José Basilio Guerra<sup>10</sup> y Juan de Dios Cañedo<sup>11</sup> , se opusieron a la redacción del artículo 69 constitucional, toda vez que consideraban que debía establecerse en el Reglamento y no incorporarse en la Constitución.

En tanto que los diputados Miguel Ramos Arizpe<sup>12</sup> y José María Covarrubias<sup>13</sup> sostuvieron que el numeral citado era transcendental para la nación, por lo que las sesiones del Congreso debían establecerse en la Constitución y no en el Reglamento.

Luego entonces, tanto unos como otros, estuvieron de acuerdo en sesionar todos los días, sin que se paralizaran las actividades del Congreso General a excepción de los días festivos.

Hoy retomando el ejemplo de nuestros constituyentes de 1824 es por lo que proponemos a esta soberanía, por el bien de la República, sesionar todos los días y ampliar los periodos ordinarios de sesiones.

En la Tercera Ley de las Siete Leyes Constitucionales, como requisito para ser diputado se requería tener cuando menos un capital de mil quinientos pesos anuales<sup>14</sup> , y en caso de los senadores dos mil quinientos pesos anuales.

Cabe destacar que se aprobó en la sesión del 16 de diciembre de 1836 que las sesiones serían diarias con excepción de los días de solemnidad eclesiástica y civil<sup>15</sup> .

Es decir para el Constituyente de 1836, las sesiones deberían ser diarias.

A pesar de que fueron cuestionadas las Constituciones Centralistas, la primera de ellas, la de 1836, ésta, contempló que las sesiones del Congreso General deberían ser diarias<sup>16</sup> .

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843<sup>17</sup> , establecían que tendrían dos periodos ordinarios de sesiones, el primero iniciaría el 1 de enero y el segundo iniciaría el 1 de julio<sup>18</sup> .

Como se puede advertir el Constituyente de 1835-1836, ampliaban sus periodos ordinarios de sesiones.

Que si bien es cierto, no se especifica la duración de sus sesiones, sí amplió sus periodos ordinarios de sesiones.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4364-I, jueves 17 de septiembre de 2015

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, si bien es cierto, no contempló los periodos ordinarios de sesiones, volvió a las disposiciones de la Constitución federal de 1824, la cual establecía entre otros aspectos, que las sesiones serían diarias a excepción de los días festivos.

La emergencia en que vivía el país por la invasión norteamericana y ante las circunstancias, el Congreso, tuvo a bien establecer la vigencia de la Norma Suprema de 1824, como la única Ley Fundamental legítima del país<sup>19</sup>.

En la Constitución de 1857, se estableció que el Congreso tendría cada año dos periodos ordinarios de sesiones; el primero comenzaría el 16 de septiembre y concluiría el 15 de diciembre; el segundo, iniciaría el 1 de abril y concluiría el 31 de mayo.

Es decir, el Congreso de la Unión sesionaría cinco meses y medio.

Que pese a lo anterior, el Congreso Constituyente de 1857, en su régimen interior, sesionaría todos los días, a excepción los sábados y domingos, y días festivos.

Los representantes de la nación tuvieron como compromiso sesionar de manera permanente a efecto de atender los problemas nacionales.

Hoy, en el Código Político de 1917 se establecen dos periodos ordinarios de sesiones, el primero, comprende del 1 de septiembre y concluye el 15 de diciembre y el segundo el 1 de febrero y termina el 31 de abril.

Ahora bien, las sesiones de la Cámara de Diputados se realizan martes y jueves de cada semana, con una duración hasta por cinco horas prorrogables por el pleno.

Volvamos a lo establecido en los Congresos Constituyentes de 1824, 1836, 1847 y 1857.

Morena rescata el espíritu de los integrantes de los Congresos Constituyentes de 1824, 1836, 1847 y 1857.

Los representantes de la nación deben contribuir con la República.

Hoy todos y cada uno de los integrantes de la representación nacional tienen que contribuir con la República.

Démosle una oportunidad a la Republica, necesitamos la anuencia de todas y todos ustedes. Hagámoslo, por el bien de la República.

Por lo anteriormente expuesto, los integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, proponemos ampliar los periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión, por lo que ponemos a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforma el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

**Artículo 65 . ...**

...

...

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

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el presidente de la República.

### **Transitorio**

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

### **Notas**

1. Diputado por el Estado de Puebla.
2. Diputado por el Estado de Guanajuato.
3. Diputado por el Estado de Tlaxcala.
4. Cfr. Artículo 10 del Acta Constitutiva de 1824

5. *Crónicas, Acta Constitutiva de la Federación*, Barragán Barragán, José, Introducción, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la Republica Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, Secretaria de Gobernación, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y Cámara de Senadores, México 1974, pp. 409 a 412 Cfr. Los periódicos El Águila 29 y 30 y El Sol de 29 de diciembre de 1823, así como la Sesión Extraordinaria de 28 de diciembre de 1823.

6. Cfr. Artículo 67 de la Constitución de 1824.

7. *Crónicas, Constitución Federal de 1824*, Barragán Barragán, José, Introducción Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la Republica Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, Secretaria de Gobernación, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y Cámara de Senadores, México 1974, pp. 343. Cfr. Los periódicos El Águila y El Sol de 28 y 29 de mayo de 1824, así como la Sesión Extraordinaria 26 de mayo de 1824.

8. Cfr. Artículo 69 de la Constitución de 1824.

9. *Crónicas, Constitución Federal de 1824*, Barragán Barragán, José, Introducción Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la Republica Federal y del Centenario de la Restauración del

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4364-I, jueves 17 de septiembre de  
2015**

Senado, Secretaría de Gobernación, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y Cámara de Senadores, México 1974, pp. 343 y 344. Cfr. Los periódicos El Águila y El Sol de 28 y 29 de mayo de 1824, así como la Sesión Extraordinaria 26 de mayo de 1824.

- 10. Diputado del Estado de México.
- 11. Diputado por el Estado de Jalisco.
- 12. Diputado por el Estado de Coahuila
- 13. Diputado por el Estado de Jalisco

14. Cfr. Sesión de 9 de marzo de 1836, Aprobado por 62 votos a favor y 2 en contra. Artículo 7 párrafo III del proyecto de bases

15. Cfr. Artículo 16 de la sesión del 16 de septiembre.

16. Cfr. Artículo 16, de la Segunda Ley Constitucional fue aprobado con 56 votos a favor y 8 en contra.

17. Cfr. Diario del Gobierno de la República del 14 de junio de 1843.

18. Cfr. Artículo 47 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 14 de junio de 1843.

19. Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, El Acta de Reformas Constitucionales de 1847. Véase link [http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/HistoriaDerecho/28/esc/esc7 .pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/HistoriaDerecho/28/esc/esc7.pdf)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de septiembre de 2015.

Diputado Rogerio Castro Vázquez (rúbrica)

017

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 30. Y 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR DIPUTADAS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

Las suscritas, Alicia Barrientos Pantoja, Patricia Elena Aceves Pastrana, María Antonia Cárdenas Mariscal, Delfina Gómez Álvarez y Guadalupe Hernández Correa, diputadas de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por los artículos 6, párrafo 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 30. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La educación es un derecho humano fundamental y un elemento clave en el desarrollo de nuestro país. A lo largo de la historia de México la educación ocupó un lugar privilegiado en sus documentos fundacionales. Morelos, en los Sentimientos de la Nación, otorga a la educación una jerarquía esencial para lograr la igualdad entre los mexicanos. Aparece en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgado en Apatzingán en 1814. En la consolidación como país independiente, la concepción educativa de los liberales del siglo XIX quedó plasmada en la Constitución de 1857 como un compromiso programático con la escuela pública y gratuita. Estos principios fueron ratificados por el Constituyente de 1917 que amplió su alcance social como un derecho de todos los mexicanos.

El texto original de los artículos 30. y 31 constitucionales, no deja duda sobre el proyecto educativo concebido por los constituyentes: su carácter laico, gratuito y obligatorio.

Ese propósito originario se desarrolló en el artículo 30. a lo largo de varias reformas posteriores como un modelo educativo y cultural de gran alcance, limitado por las políticas sexenales o por los francos retrocesos legislativos.

En el artículo 30. se refleja el ideal democrático, el progreso científico, la libertad de creencias, la independencia económica y política, la igualdad y la diversidad cultural, entre otros principios que encierra.

El mandato del artículo 30. constitucional ha permitido ampliar la cobertura de la educación básica y elevar los niveles de escolaridad, extender la educación obligatoria hasta el bachillerato, así como reducir paulatinamente el índice de analfabetismo. Sin embargo, existen rezagos en materia de calidad de la enseñanza, cobertura y equidad. A las autoras de esta iniciativa nos preocupan los enormes rezagos en los niveles medio superior y superior, que provocan inequidad y exclusión social, y que si no se atienden oportunamente pueden ser fuente de conflicto. Además, sin la solución adecuada de esos rezagos México no podrá integrarse plenamente a la revolución del conocimiento.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4367-II, martes 22 de septiembre de 2015

El propósito de la reforma que aquí se sustenta es darle a la educación superior un carácter obligatorio como un esfuerzo más por cumplir el ideal del Constituyente de Querétaro, cuya celebración está próxima a cumplir cien años. También tiene el objetivo de elevar a rango constitucional la obligación del Estado de destinar recursos suficientes a la educación superior y a la investigación científica y tecnológica, como palanca de desarrollo y bienestar social.

Esta iniciativa forma parte de la agenda legislativa del Grupo Parlamentario de Morena que se propone asumir clara y expresamente a lo largo de la LXIII Legislatura que comienza, el fortalecimiento de la educación pública y el derecho de todo individuo a la educación en todos sus niveles.

De acuerdo con el tercer Informe de Gobierno del titular del Poder Ejecutivo federal, en el ciclo escolar 2015-2016 se estima una matrícula en el sistema educativo de nivel superior escolarizado de 3 millones 663 mil 100 alumnos<sup>1</sup>. No existen datos disponibles sobre la cobertura para este ciclo, pero según la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, ANUIES, para el ciclo escolar 2010-2011 la matrícula fue de 3 millones 322 mil 646 alumnos, el 90 por ciento de ella en la modalidad escolarizada, y la tasa bruta de cobertura en la modalidad escolarizada fue apenas del 29.5 por ciento<sup>2</sup>. Es decir, que el sistema educativo nacional del nivel superior absorbe menos de una tercera parte de la demanda potencial de los jóvenes de 19 a 23 años con posibilidad de estudiar. ANUIES reconoce que este porcentaje es inferior al promedio de los países de América Latina, y se encuentra muy por debajo de los países de la OCDE, que de acuerdo con datos de la UNESCO se situaron en 38 por ciento y 66 por ciento respectivamente.<sup>3</sup>

La anterior cifra revela el enorme drama que significa para nuestra juventud la imposibilidad de acceder a estudios superiores, así como, por este medio, conseguir empleos de calidad y bien remunerados.

La insuficiente cobertura es profundamente inequitativa y deja a los jóvenes, en edad de estudiar, sin horizonte cierto o de plano a merced de la delincuencia y la violencia que priva en amplias zonas del país.

Hacer obligatoria la educación de ese nivel, como se propone en la presente iniciativa, llevará a asumir una política de educación superior, ciencia y tecnología con visión de Estado, que tienda a abatir el rezago, elimine la inequidad y la exclusión y que brinde mejores oportunidades de estudio a los jóvenes que lo demanden.

Pero hacer obligatoria la educación superior como un medio para ampliar su cobertura no bastaría para convertirla en realidad como derecho humano. Se requiere un compromiso presupuestal del Estado y de colocar el incremento de su financiamiento en el centro de las prioridades nacionales, lo cual no implica la adquisición o aumento de la deuda pública o que se busque compartir la responsabilidad presupuestal del Estado con los capitales privados.

Se requieren recursos presupuestales suficientes para crear nuevas instituciones y ampliar la infraestructura de las existentes, contratar personal académico y mejorar la oferta educativa, lo que conlleva al mejoramiento del gasto público.

El mandato constitucional para que el Estado financie la educación pública está plasmado implícitamente en las responsabilidades que establece el artículo 3o. constitucional, así como en un conjunto de leyes secundarias.

Sin embargo hasta la fecha el gasto público ha sido insuficiente para cubrir las necesidades de educación superior e investigación científica de nuestra nación. Diversos organismos educativos, investigadores, académicos, alumnos y organizaciones no gubernamentales se han pronunciado por un aumento sustantivo y creciente de la inversión estatal en educación y han propuesto alcanzar como mínimo un monto anual equivalente a 2 por ciento del producto interno bruto, PIB, para educación superior y del 1 por ciento del mismo indicador para la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior públicas. Propuesta que el Grupo Parlamentario de Morena hace suya con este proyecto de decreto.

Javier Mendoza Rojas en su estudio *Financiamiento Público de la Educación Superior en México*, sostiene que el incremento sostenido del gasto en este reglón no se vio reflejado en los Proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación enviados a la Cámara de Diputados de 2000 a 2011 y que ha sido la acción de los diferentes actores involucrados en el sector lo que ha permitido modificar, aunque de manera errática, la propuesta original del Ejecutivo. Por ello concluye que “Estos comportamientos variables del presupuesto muestran nuevamente la carencia de una política de financiamiento de la Federación con una visión de mediano y largo plazos”.<sup>4</sup>

El mismo autor demuestra que en la década 2000-2010 el gasto público en educación superior como porcentaje del producto interno bruto alcanzó la cifra más alta en 2009, que representó el 0.89 por ciento de ese indicador para caer nuevamente en 2010 al 0.83 por ciento como proporción del PIB.

De acuerdo con el “Proyecto del Presupuesto Público Federal para la Función Educación 2014-2015” del maestro en Economía Marcial Reyes Tépac, de la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal 2015, el gasto aprobado por la Cámara de Diputados para la función de educación en todos sus niveles fue de 667 mil 990.08 millones de pesos, equivalente al 3.70% del producto interno bruto, del cual se asignaron para gasto de la educación superior 123 mil 160.80 millones de pesos equivalente al 0.67% del PIB.

Todo ello a pesar de que el artículo 25 de la Ley General de Educación establece desde 2002 que el Estado –federación, estados y municipios– destinará a la educación el equivalente a 8 por ciento del PIB, y que de éste el 1 por ciento del PIB se destinará a investigación y desarrollo tecnológico de las instituciones públicas de educación superior.

Por esto es de suma urgencia modificar y mejorar las condiciones presupuestales de las instituciones públicas de educación superior ya existentes, para que cumplan la premisa de ser espacios para la formación de profesionales en donde se cultiven las ciencias, las humanidades y las artes. Además se debe considerar un equilibrio entre los recursos disponibles y la enseñanza de calidad.

Como legisladoras y legisladores tenemos la obligación de terminar con las políticas educativas que han destinado un subsidio a las escuelas privadas por casi 12 mil millones de pesos, lo que representa todo el gasto que el Estado destina al Instituto Politécnico Nacional. Y por el contrario establecer el compromiso de aprobar un presupuesto suficiente para que el Estado amplíe la

cobertura de los modelos de educación superior pública y no solo la de educación técnica como actualmente se aplica.

El Estado debe fortalecer y ampliar el funcionamiento del Programa Nacional de Posgrados de Calidad, PNPC, a cargo del Conacyt formulando un proyecto nacional de investigación científica que incorpore la generación y la aplicación del conocimiento como un recurso que contribuya a consolidar con mayor autonomía y competitividad el crecimiento y el desarrollo sustentable del país.

Elevar a rango constitucional la obligatoriedad de la educación superior será un gran paso adelante en la ruta que trazó el Constituyente de 1917 y generará expectativas de futuro para millones de jóvenes. Asimismo, destinar mayores recursos a este nivel educativo y a la investigación científica y tecnológica por mandato constitucional, como lo proponemos en esta iniciativa, será una determinación histórica que nos permitirá acercar la norma suprema a la realidad nacional que nos exige mejorar la calidad de vida de las nuevas generaciones y alcanzar los niveles de bienestar esperados por todos los mexicanos.

Por lo expuesto, y de conformidad con las disposiciones invocadas en el proemio sometemos a la consideración de esta soberanía la presente

Iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma los artículos 3o. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman el artículo 3o., párrafos primero y tercero; fracción II, inciso d) y fracción V; y el artículo 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 3o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta, la media superior y superior serán obligatorias.

...

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa, la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. El monto anual que el Estado destine al gasto en educación pública superior no podrá ser menor al equivalente al dos por ciento del Producto Interno Bruto del país, ni menor del uno por ciento de este indicador el que se destine a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de educación superior públicas.

I. ...

II. ...

a)...

b)...

c)...

d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos; **para conseguirlo los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, así como las empresas privadas contribuirán a su formación profesional y desarrollo laboral.**

III. ...

IV. ...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y **superior**, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

V. a IX. ...

**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, **superior** y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II. a IV. ...

### **Transitorios**

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

**Segundo.** La educación superior será obligatoria, para todos los estudiantes a partir del ciclo escolar 2017-2018, implantándose esta obligatoriedad de manera gradual hasta universalizar dicho servicio en todo el país a más tardar en el ciclo escolar 2023-2024, conforme a la disponibilidad presupuestal que al efecto se cuente en los distintos órdenes de gobierno.

**Tercero.** Para dar cumplimiento a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 3o. de esta Constitución, los presupuestos del Estado considerarán un incremento gradual hasta alcanzar en el año ciclo escolar 2023-2024 la meta de financiamiento público destinado a la educación pública y a la investigación científica y al desarrollo tecnológico, que mandata la presente reforma.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4367-II, martes 22 de septiembre de 2015

**Cuarto.** Posterior a la fecha de entrada en vigor del presente decreto, y en un plazo no mayor a 200 días, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, deberán adecuar en el ámbito de sus respectivas competencias, las disposiciones aplicables en la materia.

**Notas**

1 Tercer Informe de Gobierno, 2014-2015, Anexo Estadístico, 1 de septiembre de 2015.

2 Inclusión con responsabilidad social, ANUIES, 2102, página 19.

3 *Ibíd.*, página 39.

4 Mendoza Rojas, Javier, *Financiamiento Público de la Educación Superior en México*, fuentes de información y cifras del período 2000 a 2011, México, UNAM/DEGEL, 2011, p. 29.

México, DF, a 22 de septiembre de 2015.

**Diputadas:** Alicia Barrientos Pantoja (rúbrica), Patricia Elena Aceves Pastrana, María Antonia Cárdenas Mariscal, Delfina Gómez Álvarez, Guadalupe Hernández Correa.

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL JESÚS CLOUTHIER CARRILLO**

Manuel Jesús Clouthier Carrillo, en mi carácter de ciudadano mexicano y con el de diputado federal independiente por el principio de mayoría relativa en el 5 distrito electoral en Sinaloa; con fundamento en los artículos 1o., 35, fracción II, y 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en términos de lo dispuesto en los artículos 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto de reforma constitucional y legal en materia electoral federal.

**I. Exposición de Motivos**

En los últimos años he venido señalando con insistencia que México tiene prisa que el nombre del juego se llama credibilidad. La sociedad mexicana se encuentra desencantada y enojada, con un hartazgo creciente derivado de la frivolidad e insensibilidad de la clase política y gobernante. Pasamos del monopolio de partido al oligopolio de partidos y cada día más la sociedad cree menos en la democracia y en las instituciones. Debemos revertirlo.

El pasado 7 de junio, día de la jornada electoral federal reciente, ciudadanos electores de distintos estados del país otorgaron con sus sufragios los primeros triunfos electorales en más de 69 años para candidatos sin partido, es decir, candidatos independientes. El mensaje de la ciudadanía que se atrevió a castigar con su voto al sistema de partidos porque considera que éste ya no lo representa, y que se está involucrando e informando cada vez más en la vida pública de su país. Muchos han querido menospreciar o extrapolar dichos triunfos, lo cierto es que se trata del derecho humano de participación política de todos los mexicanos y nadie puede arrebatar con trabas legales el ejercicio de éste.

Lo anterior también ha sido señalado en la resolución del caso Jorge Castañeda Gutman contra México, donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2008 reconoció que en la región y en nuestro país existe una profunda crisis en relación con los partidos en particular, y del sistema político en lo general, como consta en la parte que a continuación se transcribe:

**...A la Corte no se le escapa que en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política,** la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La sociedad civil y el Estado tiene la responsabilidad, fundamental e inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación. En este sentido los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, y las candidaturas independientes pueden ser de esos mecanismos, entre muchos otros.<sup>1</sup>

Apenas el pasado 9 de agosto de 2012, se publicó en el diario Oficial de la Federación el decreto en materia de reforma política-electoral que reformó el texto constitucional del artículo 35,

específicamente en su fracción segunda, en lo referente a que se reconoce expresamente a los ciudadanos mexicanos que decidan participar a cargos de elección popular que ya podrán hacerlo de manera independiente, es decir, sin tener que ser postulados por un partido político. Vale mencionar que esto nunca estuvo prohibido para cargos de elección popular federal en el texto constitucional.

Así también, desde la trascendental reforma constitucional en materia de **derechos humanos** realizada al artículo 1o. constitucional el 10 de junio de 2011, todas las autoridades en nuestro país se encuentran obligadas a “promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”. Además, “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”.

La citada reforma es la más importante en nuestro país desde 1917. Todas las autoridades, ya sean administrativas, judiciales o legislativas cuentan con la obligación hacer efectivos todos los derechos humanos establecidos tanto a nivel constitucional como convencional, así como aplicar en la interpretación de las normas el principio pro-persona, siempre otorgando la mayor protección a la misma.

El derecho humano de participación política de los ciudadanos mexicanos a poder ser votados a cargos de elección popular no solo encuentra fundamento en el capítulo IV “De los ciudadanos mexicanos” en su artículo 35 constitucional, es también en el derecho convencional a través de tratados internacionales que el Estado mexicano ha suscrito y ratificado con anterioridad, como son los siguientes:

**Convención Americana sobre Derechos Humanos** (Pacto de San José), artículo 1o. y 23, párrafo 1, inciso B) y C).

**Declaración Universal de los Derechos Humanos**, artículo 21.

**Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos**, artículo 25, inciso B).

**Carta Democrática Interamericana**, artículos 2, 3, 6 y 7.

Del texto de los artículos anteriormente transcritos, además de su simple, clara y llana interpretación, resumen lo siguiente: la persona es el centro del derecho y la democracia. Así, son los ciudadanos, cuando reúnen los requisitos constitucionales y de ley, cuando deben decidir si ejercen su derecho de aspirar a un cargo de elección popular ya sea a través de la postulación por un partido político o bien, de manera independiente. Los derechos humanos son de las personas, no de las organizaciones ni de los partidos, ni de nadie más. Sin embargo, el hecho de que estén reconocidos los derechos humanos no implica que sean respetados por las autoridades. En México, el ejercicio del derecho humano de participación política no basta que se reconozca constitucional o legalmente, se requiere la oportunidad real y efectiva de poder ejercerlo.

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Gelman versus Uruguay<sup>2</sup>, señala lo siguiente:

239. **La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se el permanente respeto del derecho internacional incluyendo al derecho internacional de los derechos humanos,** lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención. Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del derecho internacional de los derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas...

El Estado mexicano ya ha definido con claridad a través de su Carta Magna que tanto las candidaturas independientes como el sistema de partidos políticos deben coexistir, de ahí que sea una permanente labor del legislador ordinario federal estar atento a que el derecho de participación política del ciudadano mexicano a ser votado a cargos de elección popular tanto por la vía independiente como por la de partidos políticos sea en base al respeto irrestricto de los derechos humanos reconocidos tanto a nivel constitucional como el convencional. Es decir, que cualquier requisito o restricción para cualquiera de las dos vías no debe menoscabar algún bien jurídico superior y que siempre los derechos ahí reconocidos sean progresivos a través del tiempo, no en retroceso como hemos sido testigo en las últimas semanas de cómo legislaturas locales han reglamentado dicho derecho con criterios irrazonables, antidemocráticos, inequitativos y desproporcionados. Lo esencial es que cualquiera de ambos modelos, sean accesibles y garanticen el derecho humano y la oportunidad a ser votados en condiciones de legalidad, equidad y certeza.

Regresando al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado 9 de agosto de 2012, en su artículo 2o. transitorio, se ordenó, tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas de los estados a que en un plazo máximo de un año expidieran la legislación secundaria que materializará el derecho de los ciudadanos mexicanos a poder ser candidatos a cargos de elección popular de manera independiente. El Congreso de la Unión no cumplió con el plazo constitucional ordenado cayendo en omisión legislativa absoluta, siendo hasta el 23 de mayo de 2014 cuando se expidió la legislación correspondiente a candidaturas independientes en nuestro marco normativo electoral federal.

Basados en que el derecho humano de participación política es un derecho humano de configuración legal, ¿bajo qué principios y criterios el legislador ordinario federal debe al menos basarse para generar oportunidad efectiva y real de poder ejercer el derecho humano de participación política en su vertiente a poder ser votado como candidato independiente? Veamos.

- a) Principio pro-persona (protección más amplia).
- b) Principio de no discriminación.
- c) Principio de certeza (combate arbitrariedad e incertidumbre).
- d) Principio de igualdad (mismas oportunidades).
- e) Principio de oportunidad efectiva (real posibilidad de poder ejercer el derecho).

f) Principio de progresividad (defiende que derechos humanos obtenidos no retrocedan).

g) Las restricciones y requisitos no deben ser irracionales o desproporcionados, así como tampoco menoscabar el derecho. Las restricciones deben tutelar un bien superior.

Sin embargo, en nuestro sistema político existe una libertad de configuración legal para el legislador federal ordinario, en lo que hace a la regulación de las candidaturas independientes; tal libertad no es absoluta, pues encuentra como límite el respeto a los derechos fundamentales, establecidos por la propia Constitución y los tratados internacionales, especialmente en su núcleo esencial, que no puede ser objeto de restricciones arbitrarias y desproporcionadas. La libertad de configuración legislativa del legislador decretada para la regulación de las candidaturas independientes no implica un caso de excepción de los principios y de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales que el Estado mexicano ha suscrito con anterioridad.

El “reconocimiento de una amplia libertad de configuración legislativa no equivale a una carta en blanco para los órganos legislativos. Así, los requisitos y condiciones que establezcan para el registro de candidaturas independientes podrán válidamente ser cuestionados en cuanto a regularidad constitucional”<sup>3</sup> tanto en la Suprema Corte de Justicia de la Nación como en los Tribunales Electorales competentes realizando un escrutinio estricto sobre aquellas disposiciones que se proyecten centralmente sobre los derechos fundamentales, es decir, sobre su núcleo esencial.

En el ámbito internacional, los artículos 2 y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, imponen a las autoridades adoptar la legislación o adecuarla a fin de garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en la Convención Americana. En concordancia con lo anterior, todos los ciudadanos deben gozar de los derechos y oportunidades, entre ellas, la de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

Como se ha señalado, el derecho humano de participación política del ciudadano mexicano a votar y poder ser votado tiene fundamento en el capítulo IV de nuestra Constitución General, titulado “De los ciudadanos mexicanos”, y es en la fracción II del artículo 35 constitucional donde se enuncia el mismo, sin embargo, resulta contradictorio que en la redacción del mismo se reconozca que “el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos”, siendo que el capítulo es muy claro al señalar que se trata de los derechos del ciudadano mexicano y de nadie más, de ahí que resulte oportuno y justo que la frontera de la redacción no rebase a quien va dirigido. Ya será en el artículo 41 constitucional y en las leyes de la materia donde deba establecerse y reconocerse, como así sucede, el derecho de los partidos políticos a solicitar el registro de ciudadanos a cargos de registro de ciudadanos a cargo de elección popular.

## **II. Antecedentes judiciales electorales que establecen líneas rectoras de la nueva legislación**

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tanto en Sala Superior como en Salas Regionales ha conocido de diversos juicios de protección de derechos político-electorales y de revisión constitucional en los que el tema central ha sido el acceso y materialización del derecho humano de participación política de los ciudadanos mexicanos en su vertiente a poder ser postulados y votados a cargos de elección popular de manera independiente, esto, a raíz de la citada reforma política de agosto de 2012. Los precedentes de este Tribunal Constitucional son referentes

obligatorios en la tarea legislativa de nosotros como representantes en virtud de que en las sentencias de los mismos y en sus votos particulares no solo se sostienen los criterios que han ido construyendo alrededor de este derecho, sino que también atraen por obligación el derecho y” la jurisprudencia convencional-internacional que fortalece el resultado de ~as mismas como lo han venido haciendo otras democracias en atención a lo inscrito en diversos tratados internacionales y del sistema interamericano de derechos humanos.

Antes, y durante 2013, en las elecciones locales de los estados de Zacatecas y Quintana Roo surgieron las primeras contiendas en las que ya se contó con candidatos independientes derivado de la reforma política de agosto de 2012. Así también, distintos ciudadanos acudieron a solicitar la tutela efectiva de sus derechos políticos al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación derivado de requisitos irrazonables, inequitativos y desproporcionados que a su juicio dichas legislaciones y reglamentos electorales locales habían establecido para la regulación de dicho derecho de participación política.

En el caso *Yatama versus Nicaragua*<sup>4</sup>, la Corte Interamericana precisó que la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, por sí mismos, una restricción indebida a los derechos políticos. **Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones.** Su reglamentación debe observar los principios de **legalidad, necesidad y proporcionalidad** en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley en sentido formal y material, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones<sup>5</sup>.

Similar criterio ha venido sosteniendo Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto a que “este derecho político-electoral constituye un derecho humano de base constitucional y configuración legal, dado que su ejercicio requiere de un desarrollo legislativo en el que se establezcan los requisitos, condiciones y términos que son necesarios para que un ciudadano se pueda postular por esta vía ‘6.

Resaltan precedentes valiosos, especialmente el derivado del juicio de protección de derechos número **SM-JDC-481/2013** promovido por el ciudadano zacatecano Juan Manuel Hernández Rea en contra de la aplicación de diversos artículos de la Ley Electoral del estado de Zacatecas, específicamente en cuanto al porcentaje de firmas de apoyo solicitadas para su postulación (5 por ciento para el municipio de, Zacatecas), así como el requisito relativo a que debía adjuntar una copia simple y legible de cada credencial para votar con fotografía de aquellos ciudadanos que le otorgarán la respectiva firma. La Sala Regional Monterrey fundamentalmente sostuvo por unanimidad los siguientes criterios sobre dichos requisitos:

**A. Porcentaje de firmas de apoyo.** La Corte Interamericana cuando determina que los derechos políticos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones, no obstante, deben observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. A fin de determinar si el legislador local estableció exigencias razonables, procede realizar un examen de proporcionalidad.

**B. Dicho examen comprende tres subelementos:** la **idoneidad** del medio escogido para alcanzar el fin legítimo propuesto, la **necesidad** de su utilización para el logro del fin (esto es, que no exista otra forma que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios

constitucionales afectados por el uso de esos medios), y la proporcionalidad en sentido estricto entre medio y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique valores constitucionalmente más importantes.

C. Al hacer un contraste en re todos los esquemas previstos por el legislador local para acceder, permanecer y tener derecho a la asignación de diputaciones y regidores por el principio de representación proporcional, los porcentajes exigidos a los partidos políticos (1 por ciento en Zacatecas) son desproporcionalmente menores que los exigidos a los aspirantes ciudadanos a la candidatura por la presidencia municipal de Zacatecas. De ahí que, como se anticipó, no se cumple con el principio de necesidad.

D. De lo anterior, se concluye que las razones exclusivas señaladas por la Convención para reglamentar el ejercicio de los derechos políticos –edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, condena por juez competente– no son las únicas restricciones que eventualmente puede imponer una nación al diseñar su sistema electoral, de modo que puede plantar distintas exigencias a las ahí previstas, siempre que sean acordes con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

E. Las mejoras que supuestamente se obtendrían mediante el establecimiento de tales porcentajes e apoyo ciudadano, que en el caso concreto consisten en equilibrar razonablemente un modelo heterogéneo de partidos políticos y candidaturas independientes, no conducen a fortalecer necesariamente el modelo de partidos y tampoco garantizan la mayor participación de los ciudadanos a través de su postulación independiente a los partidos políticos sino que, por el contrario, tiende a inhibir su acceso como aspirantes. Lo anterior, toda vez que se presenta una diferencia crucial entre el ciudadano afiliado a un partido político que cuenta con el respaldo de la organización a la que pertenece y cuyo acceso es a través de su postulación por un partido, del ciudadano cuya intención es participar directamente en la contienda electoral pero desprovisto del impulso que le brinda la pertenencia a un partido político.

F. Si bien es razonable esperar que la ley alcance los resultados previstos destinados a fortalecer el modelo de partidos, ello no debe realizarse a la par de la generación de cargas injustificadas para el actor que aspira a contender independientemente a una presidencia municipal, inhibiendo sus posibilidades de participación a través de condiciones de acceso desproporcionadas.

G. Solicitud de copias de credenciales para votar.

H. Resulta inobjetable la existencia de otro mecanismo menos lesivo previsto tanto en la ley como en los acuerdos de colaboración entre el IFE y el Instituto, tendente a confirmar la identidad y los datos de las personas que suscribieron las listas de apoyo ciudadano a efecto de que el Instituto esté en condiciones de determinar la procedencia del registro alegado.

I. Si la finalidad de solicitar las copias simples de las credenciales para votar es corroborar que lo asentado en las relaciones de apoyo ciudadano, coincida con lo previsto en el padrón electoral, resulta **excesivo e injustificado** que se exija su presentación en los términos que prevé la ley y el reglamento, dado que dicho contra te puede realizarse de manera directa e inmediata con la información básica que se encuentra asegurada y resguardada en el padrón electoral.

J. Al no superar el examen de proporcionalidad, se estima que el requisito de presentar copias simples de las credenciales para votar es una medida que **no cumple con los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad**, por lo que se concluye que el legislador local vulneró el derecho humano del Actor a ser elegido, previsto en el numeral 35, fracción II, de la Constitución Federal, 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Abona a lo anterior lo contenido en la opinión **SUP-OP-3/2014**<sup>7</sup>, en la que Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación precisó que la sola exhibición de la copia simple de la credencial para votar no acredita la coincidencia de los datos recabados con lo asentado en el listado nominal, sino que para ello se requiere una confrontación con la información y datos de los ciudadanos resguardados en el Registro Federal de Electores, cuya Dirección Ejecutiva es la autoridad encargada de formar, revisar y actualizar anualmente el padrón electoral.

La anterior sentencia de Sala Regional Monterrey ubica con certeza la oportunidad efectiva con que debe contar la materialización del derecho humano que realice a través del trabajo legislativo tanto los Congresos Locales como el Congreso de la Unión. Toda restricción colocada al mismo no debe rebasar ni trastocar bienes jurídicos superiores tutelados a nivel constitucional o convencional. De suceder, se obliga al ciudadano a que a través de la acción judicial electoral tenga que acudir a solicitar la no aplicación de la misma a efectos de que sea la autoridad jurisdiccional la que dicte las medidas para preservar la ejecución y posterior realización del mismo.

Así también sobresale en cuanto al tema de restricción en el ejercicio del derecho humano de participación política, el precedente del juicio ciudadano número SUP-JDC-548/2015, en el que los ciudadanos Rolando Augusto Ruiz Hernández y Alberto Marroquin Espinoza, en su calidad de aspirantes a candidatos independientes a la gubernatura del estado de Querétaro impugnaron el formato bajo el cual la autoridad electoral local estableció para recabar las firmas de apoyo ciudadano, en el cual además de los datos de la credencial de elector se solicitaba indicar el domicilio del ciudadano que otorgaba la misma. A lo anterior, Sala Superior sostuvo por unanimidad que “la publicitación del nombre completo, distrito electoral de residencia y vinculación política de una persona que expresa su apoyo a un candidato independiente, no superaba el test de idoneidad, porque tal publicidad además de que podía constituir una intromisión indebida a la vida privada de las personas, al tratarse de datos sensibles a la luz de lo establecido en la Constitución Federal y en las leyes aplicables, podría inhibir la participación de los ciudadanos en el apoyo de la misma, toda vez que al establecerse que sus nombres, distrito de residencia y vinculación política se publicitara, podría generar el que optara por brindar su apoyo”.

Finalmente, al no superar el examen de proporcionalidad en sentido estricto, se estimó que el requisito del domicilio es una medida que no cumple con los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, por lo que se concluyó que con su establecimiento, el Instituto Electoral del estado de Querétaro vulneró el derecho humano del actor a ser votado como candidato independiente previsto en el numeral 35, fracción II, de la Constitución Federal; 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana de Derechos Humanos y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Bajo el mismo test de proporcionalidad (el cual tiene su sustento en el ámbito de libertades y derechos fundamentales que el Estado se encuentra obligado a garantizar a los gobernados, y su propósito consiste en evitar injerencias excesivas de aquél en el ámbito de los derechos de la

persona) realizado por esa Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sirvió para resolver el juicio ciudadano número **SUP-JDC-151/2015**, en la que el aspirante a candidato independiente a diputado federal Manuel Jesús Clouthier Carrillo solicitó la inaplicación del requisito que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral estableció en la convocatoria para aspirantes a candidatos independientes respecto a la obligación de capturar en el sistema electrónico los nombres y datos de cada uno de las personas que otorgarán su firma de apoyo ciudadano.

Así, y por unanimidad de votos, dicha Sala Superior concluyo que “el requisito plasmado en el acuerdo impugnado, consistente en la obligación del aspirante a candidato independiente de capturar los datos de todos y cada uno de los ciudadanos que lo respalden con su firma de apoyo a través del módulo de candidatos independientes del Sistema de Registro de Precandidatos y Candidatos impuesto por el Instituto Nacional Electoral, **deviene restrictivo de derechos humanos al ser una medida que no cumple con los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad**, esto, porque los requisitos impuestos para el ejercicio del derecho en comento deben ser interpretados de manera restrictiva, en forma que se garantice la estricta observancia del principio pro-persona y la progresividad en la interpretación de las normas que regulan las Candidaturas independientes”.

De la anterior sentencia, devino la Tesis III/2015; así también fue aprobada en la misma sesión pública de 25 de marzo de 2015, por unanimidad de votos, la tesis IV/2015 derivado del recurso de apelación y acumulados 5UP-RAP-203/2014 en la que se consideró por esa misma Sala Superior que resultaba excesivo por parte del Instituto Nacional Electoral publicitar el nombre de las personas que fueran a otorgar su apoyo ciudadano a aspirantes a candidatos independientes a diputados federales. A continuación se transcriben las mismas para su mejor ilustración:

**Candidaturas independientes. Es desproporcional exigir a los aspirantes a una diputación la captura de los datos de los ciudadanos que los respalden en el sistema electrónico informático.** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º y 35, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3 y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1,23, párrafo 1, inciso b) y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprende que todo ciudadano tiene derecho de votar y ser elegido en elecciones periódicas y auténticas realizadas por sufragio universal; que las normas relativas a los requisitos para ejercer los derechos fundamentales deben interpretarse de manera progresiva y pro-persona, para ser acordes con la Constitución General y los tratados internacionales. En ese sentido, el requisito consistente en la obligación del aspirante a candidato independiente a diputado federal por el principio de mayoría relativa, de capturar los datos de los ciudadanos que lo respalden en el sistema electrónico informático emitido por la autoridad administrativa electoral, **no cumple con los criterios de idoneidad y necesidad**, dado que en el artículo 383, párrafo 1, inciso c), fracción VI, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé como requisito para ser registrado en ese tipo de candidatura la presentación de la cédula de respaldo ciudadano. **Además, es irrazonable** porque requerir la transcripción y captura de esos datos a quien solicite su registro a una candidatura independiente, puede conllevar al error, pues no cuenta con los recursos humanos necesarios para poder cumplimentar el requisito en cuestión, ni recibe financiamiento de carácter público para la obtención del apoyo ciudadano.

**Quinta Época:**

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JOC-151/2015. Actor: Manuel Jesús Clouthier Carrillo. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.-21 de enero de 2015.-Unanimidad de votos.-Ponente: Manuel González Oropeza.-Secretario: Esteban Manuel Chapital Romo.

**Candidaturas independientes. Es excesivo, innecesario y desproporcionado publicar la lista con datos personales de los ciudadanos que apoyen a un aspirante.** De los artículos 1o., 6o., párrafo cuarto, apartado A, fracción II y 16, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11, párrafo segundo y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; quinto de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; 18 y 21 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; se advierte que el derecho a la privacidad supone la existencia de un ámbito reservado, personal y privado frente al conocimiento y actividad de los demás; y si bien este derecho no tiene un carácter absoluto, las limitaciones a su ejercicio habrán de estar debidamente justificadas, ser proporcionales y no arbitrarias. En ese sentido, **establecer la publicidad del nombre completo distrito electoral de residencia y opinión política de las los ciudadanos que apoyen la postulación de alguna candidatura independiente resulta una medida excesiva, pues no contribuye a alcanzar ningún fin constitucional legítimo si podría inhibir la participación ciudadana;** a su vez, innecesaria, pues la verificación del respaldo que obtenga quien aspira a una candidatura independiente corresponde a la propia autoridad administrativa electoral, sin que sea necesaria la publicidad de los datos personales en comento; y desproporcionada, pues se genera una afectación al derecho a la privacidad de las personas que dan su apoyo, cuando éste no significa por sí mismo una promesa de voto, por lo que no se justifica la publicidad y subsecuente vinculación con el posible candidato independiente.

#### **Quinta Época:**

Recurso de apelación. SUP-RAP-203/2014 y acumulados. Recurrentes: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. 10 de diciembre de 2014. Unanimidad de seis votos. Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretarios: Martha Fabiola King Tamayo, Ángel Eduardo Zarazúa Alvizar, Juan Carlos López Penagos y José Eduardo Vargas Aguilar.

Caso similar a los anteriores fue también el juicio ciudadano SUP-JDC-41/2013, cuando la autoridad electoral se excede en su facultad reglamentaria al momento de establecer requisitos inconstitucionales y que no fueron contemplados en la ley o reglamento de la materia, como fue el presente caso al solicitar a los ciudadanos interesados en ser aspirantes a candidatos independientes el deber presentar un escrito de intención 10 días antes del inicio del plazo de registro. Del precedente surgió la tesis VIII/2013 aprobada por unanimidad de seis votos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el pasado 8 de mayo de 2013. Se transcribe a continuación:

**Candidaturas independientes. Es inconstitucional exigir escrito de intención para el registro (legislación de Zacatecas).** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 14, 16, 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 18, párrafo 1 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, se advierte que los ciudadanos tienen derecho a ser votados para todos los cargos de elección popular; que para ello pueden solicitar su registro de manera independiente, conforme a los requisitos, condiciones y términos que determine la ley,

comunicándolo a la autoridad administrativa electoral, por lo menos diez días antes del inicio del plazo de registro. En ese contexto, resulta inconstitucional el artículo 13, párrafos 1 y 2 del Reglamento de Candidaturas Independientes del estado de Zacatecas, cuando exige como requisito para el registro de candidatos independientes, la presentación previa de un escrito de intención, **pues excede la facultad reglamentaria de e e órgano electoral al prever un requisito no contemplado en la ley, lo cual se traduce en un restricción al derecho fundamental de ser votado.**

#### **Quinta Época:**

Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-41/2013 y acumulados. Actores: Marco Antonio Torres Inguanzo y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas. Unanimidad de cinco votos. 7 de febrero de 2013. Ponente: Pedro Esteban Penagos López. Secretaria: Aurora Rojas Bonilla.

Regresando a 2013, en las elecciones locales del estado de Zacatecas, resulta fundamental atender la sentencia del juicio ciudadano comentado líneas atrás, el número **SUP-JDC-041/2013**, donde los actores solicitaron la inaplicación de la norma local que les obligaba a que cada firma de apoyo ciudadano viniera acompañada de una fe de hechos notarial y que la copia de las credenciales fueran cotejadas por un fedatario público, mismos requisitos que Sala Superior determino por unanimidad de votos como inconstitucionales al devenir como desproporcionados y de difícil cumplimiento.

Del anterior valioso precedente judicial electoral se desprendió la tesis VII/2015 aprobada por unanimidad de votos también el pasado 25 de marzo del año en curso:

**Candidaturas independientes. La norma que exige acreditar el respaldo ciudadano a través de instrumentos notariales, es inconstitucional (legislación de Zacatecas).** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 10 y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23, apartado 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; se colige que es derecho de los ciudadanos poder ser votados para todos los cargos de elección popular y solicitar su registro de manera independiente, cumpliendo con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación. Sin embargo, el artículo 18, fracciones II y III, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, al establecer que la relación de apoyo ciudadano, conteniendo las firmas autógrafas de quienes respaldan una candidatura independiente, se haga constar mediante fe de hechos notarial, y que la copia de sus credenciales de elector sean cotejadas con su original por fedatario público, es inconstitucional, porque prevé requisitos que no son proporcionales, que impiden a los candidatos independientes contender en los procesos electorales en igualdad de condiciones respecto de los demás actores políticos dado su difícil cumplimiento, pues implica la movilización masiva de los ciudadanos que deben acudir ante el fedatario público a expresar dicho respaldo, con lo cual se obstaculiza el derecho de acceder a las candidaturas independientes y la participación ciudadana en la vida democrática del país.

#### **Quinta Época:**

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JOC-41/2013 y acumulados.-Actores: Marco Antonio Torres Inguanzo y otros. Autoridad responsable: Consejo

General del Instituto Electoral del estado de Zacatecas. Unanimidad de cinco votos. 7 de febrero de 2013.-Ponente: Pedro Esteban Penagos López. Secretaria: Aurora Rojas Bonilla.

Dichos precedentes reafirman la posición respecto a que las respectivas restricciones constitucionales y legales a los derechos de votar y ser votado solo deben ser con relación a condiciones de incapacidad evidente o condena criminal derivada de violaciones graves a la ley. Incluso, dichas restricciones sólo pueden ser impuestas por decisión expresa de un Tribunal o Corte competente. De ahí, que los requisitos que el legislador establezca en el desarrollo del derecho deben justificarse a plenitud con los principios electorales constitucionales, convencionales y democráticos previamente reconocidos y garantizados.

También resulta fundamental remitimos a la Comisión Europea para la Democracia, mejor conocida como la Comisión de Venecia. Su nacimiento se debió **“a la necesidad de prestar apoyo y asesoría a las nuevas democracias de Europa Central y del Este en el diseño de sus constituciones”**. Así, y a través del esfuerzo conjunto de distintas naciones europeas elaboraron el **Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo**. Dicho documento “busca extender las prerrogativas ciudadanas tratando que sus limitaciones sean mínimas”.

Por lo anterior, consideramos vital citar conceptos y directrices en cuanto al ejercicio del derecho humano político electoral a poder ser votado. Veamos.

**2.3. Igualdad de oportunidades** entre los partidos y los candidatos debería estar garantizada, y el Estado debería mostrarse imparcial con todos y aplicarles la misma ley de manera uniforme. La igualdad de oportunidades (estricta o proporcional) se aplica sobre todo al tiempo de antena en la radio o la televisión, a las subvenciones públicas y a otras formas de respaldo.

**2.4. Igualdad y minorías nacionales.** Conforme a los principios reconocidos en derecho internacional, el derecho electoral deberá garantizar la igualdad de las personas pertenecientes a minorías nacionales, lo que implica la prohibición de toda discriminación contra esas minorías.

Así también, resulta fundamental acudir al punto 1.3. del citado Código para lo relativo a la **presentación de candidaturas y el número de firmas** que el aspirante a candidato debe reunir.

#### 1.3. Presentación de candidaturas.

I. La presentación de candidaturas individuales o de listas de candidatos puede estar condicionada a la recogida de un número mínimo de firmas.

II. La ley no debería exigir las firmas de más del 1 por ciento del electorado de la circunscripción en cuestión.

El fin del recabado de firmas es que el aspirante a candidato cuente con un número de ciudadanos que apoyen su aspiración, es decir, que pueda en un futuro contar con la posibilidad de ser candidato y así poder exponer su plataforma política, perfil, propuestas y compromisos ya durante la etapa de proselitismo electoral. El hecho de otorgar la firma de apoyo no se traduce en un compromiso futuro de sufragio, de ahí que el ciudadano debe tener todo el derecho de poder otorgar

su firma de apoyo al número de aspirantes que él así lo desee, invariablemente si son a través de un partido político o de manera independiente. Debe privilegiarse la libertad política de las personas.

Así también, en cuanto al requisito de **territorialidad** debe entenderse que será hasta el momento de haber obtenido el registro propio como candidato independiente el momento electoral oportuno y posible para así poder recorrer la totalidad de la demarcación correspondiente, hacer proselitismo y darse a conocer. El hecho de exigir la mitad de las secciones, distritos o estados y el 1 por ciento de firmas cuando menos de estos, resulta irrazonable y desproporcionado. Los actuales requisitos respecto a esta condicionante no justifican en sí mismo el proteger un bien jurídico superior en virtud de que se coloca en un escenario adverso a una persona que aspira a ser candidato mediante la vía independiente y alguien que lo va realizar a través de un partido político. Si bien estas dos figuras provienen de sistemas distintos de participación electoral, no menos cierto es que deben ser reguladas en base a los derechos humanos fundamentales en los que la igualdad de oportunidades es la piedra angular del desarrollo de los mismos. El limitar a alguno de ellos con criterios excesivos e irrazonables no solo lesiona el acceso en condiciones de igualdad a las personas sino que va en detrimento de la consolidación de la democracia e instituciones en naciones como la mexicana que se encuentra apenas en ese camino que ha sido tan largo y arduo en las últimas décadas.

Pasando al tema de **género en las candidaturas independientes**, es vital mencionar el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, que cobra relevancia en el artículo 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los que se reconocen el principio de igualdad y no discriminación en los siguientes términos:

**Artículo 1o.**

...

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

**Artículo 4o.**

El varón y la mujer son iguales ante la ley.

...

Sobre el alcance de la igualdad y de no discriminación entre varón y mujer, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido diversos criterios, entre los que destaca la **Opinión Consultiva OC-4/84**, de diecinueve de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, en la que se señaló que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incomparable toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio. Asimismo, sostuvo que no es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza.

Al respecto, el Estado mexicano a través de su Poder Legislativo realizó reforma constitucional el pasado diez de febrero de 2014 en su artículo 41, base primera, segundo párrafo, con la finalidad de reconocer el principio de paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. De la simple lectura e interpretación de la norma constitucional se desprende que va dirigida a candidaturas vía partidos políticos, no para candidaturas independientes. A la letra indica lo siguiente:

**Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.** Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Recordemos que una postulación por la vía independiente solo puede ser por mayoría relativa y que cada fórmula tiene una plataforma-propuesta electoral única registrada en un distrito o entidad federativa en específico, de ahí que no pueda equipararse a la exigencia constitucional de paridad de género a la que sí están obligadas las candidaturas que registren los partidos políticos nacionales tanto para el sistema de mayoría relativa como para el de representación proporcional.

Sirve de apoyo en el ámbito local el precedente electoral resuelto por la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al conocer a través de juicio ciudadano número **SG-JDC-10932/2015**, interpuesto por la fórmula de aspirantes a candidatos independientes a diputados federales por el distrito 05 en el estado de Sinaloa integrada por Manuel Jesús Clouthier Carrillo y María del Rocío Zazueta Osuna, propietario y suplente respectivamente, en la que acudieron a solicitar la inaplicación del artículo 14, numeral 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que textualmente indica lo siguiente:

**Artículo 14.**

1. ...

5. En el caso de las candidaturas independientes las fórmulas deberán estar integradas por personas del mismo género.

La Sala Regional Guadalajara del TEPJF, por unanimidad de votos, sostuvo lo siguiente:

- Es un hecho inobjetable que la determinación de sujeción de los Estados Unidos Mexicanos a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es una decisión ya consumada del Estado mexicano.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone la obligación de los Estados de garantizar los derechos políticos para el hombre y la mujer, en condiciones de igualdad, así como el derecho de ambos **para acceder, en términos equitativos**, a las funciones públicas.

- **La sola previsión de derechos no es suficiente para garantizar el acceso a las funciones públicas** en todos los planos gubernamentales en un esquema de igualdad entre las mujeres y los hombres, de ahí que para lograr esta igualdad sea necesario el establecimiento de mecanismos que la garanticen sustancialmente, tomando en cuenta el contexto histórico y las diferencias existentes entre el hombre y la mujer.

- En la sentencia dictada en el Caso de las Niñas Yean y Bosico versus República Dominicana, el tribunal interamericano se pronunció en el sentido de que los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos, y finalmente **deben adoptar las medidas positivas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.**

- Haciendo una **interpretación conforme** este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que no trasgrede ni los instrumentos internacionales, en razón de que la conformación de la fórmula va encaminada a lograr una mayor representación de la mujer en aras de alcanzar la igualdad sustantiva, entre ambos sexos.

- Resulta viable interpretar que cuando una persona del género femenino pretenda ser registrada y participar como candidata independiente suplente a diputada federal, en la que el propietario de la fórmula se aun varón, debe ser procedente su registro ante la autoridad administrativa electoral respectiva, puesto que como ya se dijo, **dicha interpretación beneficia las reglas de género y las acciones afirmativas.**

Sirvió de apoyo a esa sala regional respecto a las reglas de género, no discriminación mediante acciones afirmativas, la jurisprudencia número 43/2014, que se transcribe a continuación:

**Acciones afirmativas. Tienen sustento en el principio constitucional y convencional de igualdad material.** De la interpretación de los artículos 1o., párrafos primero y último, y 4o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo primero, y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se concluye que dichos preceptos establecen el principio de igualdad en su dimensión material como un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, el cual toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes-, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros, y justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, conocidas como acciones afirmativas, siempre que se trate de medidas objetivas y razonables. Por tanto, se concluye que **las acciones afirmativas establecidas en favor de tales grupos sociales tienen sustento constitucional convencional en el principio de igualdad material.**

De lo anterior, la Sala Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivado de la interpretación conforme realizada al artículo 14, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los numerales 1o., 4o. y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la regla de género establecida en la ley general en “cita, no debe ser una limitante para que una fórmula integrada por hombre propietario y mujer suplente pueda obtener su registro como candidatos independientes por algún distrito federal electoral”.

En el tema de **financiamiento privado** para los candidatos independientes, el artículo 399 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales determina actualmente lo siguiente:

**Artículo 399.**

1. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el Candidato Independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.

Del anterior artículo se desprende la restricción dirigida a aquellos ciudadanos que hayan decidido ejercer su derecho humano de participación política en su vertiente a ser votado como candidato independiente respecto al ejercicio de una prerrogativa como lo es la relativa al financiamiento. Como es de sobra conocido, el financiamiento para una campaña electoral juega un papel esencial para satisfacer las necesidades básicas para desplegar el proselitismo del candidato y hacer llegar de diferentes maneras su plataforma electoral y compromisos a la ciudadanía a la que se está dirigiendo en el tiempo establecido por la ley de la - materia. Para lo anterior, el legislador ordinario debe garantizar que todos los candidatos, ya sean los postulados por partido político o de manera independiente, cuenten con igualdad de oportunidades y reales de ganar la elección, esto es, que como es en el tema del caso concreto, el tope de gastos de campaña sea el mismo para todos, de ahí que si como et Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que una candidatura independiente no puede equipararse a un partido político, sí deben establecerse las medidas legislativas y reglamentarias que llagan posible al ciudadano que solicite su registro a un cargo de elección popular, cuente con la oportunidad efectiva de poder competir en condiciones reales equitativas y democráticas contra los candidatos de partidos políticos.

Existe un valioso precedente derivado del recurso de reconsideración número **SUP-REC-193/2015**, en contra de la Sala Regional del Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación promovido por entonces candidato independiente a la jefatura de la delegación Miguel Hidalgo en el Distrito Federal del pasado proceso electoral 2014-2015, Ame Sidney Aus Den Ruthen Haag. El tema central de la inconformidad que origino el juicio ciudadano **SDF-JDC-342-2015** mediante sentencia de 20 de mayo de 2015, consistió que el Instituto Local consideró que para las candidaturas independientes debía establecerse un límite de financiamiento privado inferior al público, y que existía un pronunciamiento expreso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que el principio constitucional de preeminencia de los recursos públicos aplica también para las campañas de los candidatos independientes.

Posteriormente el actor presento el citado recurso de reconsideración en la que medularmente hizo valer los siguientes agravios:

- 1) La sentencia reclamada es violatoria de los derechos a ser votado y a la legalidad, pues lejos de interpretar el marco normativo en torno a las candidaturas independientes conforme a estándares de derechos humanos, se adoptan precedentes que no reparan en cómo hacer de las candidaturas independientes opciones que tengan posibilidades reales de ganar una contienda electoral.
- 2) El tope impuesto a las y los candidatos independientes para el financiamiento privado les deja en una situación de desventaja frente a los partidos políticos, lo que a su vez se traduce en una imposibilidad de competir en términos reales o efectivos en los comicios.

Por lo anterior, y al momento de resolver el mencionado asunto, el Pleno de Sala Superior, indico en dicha sentencia que además del principio de igualdad de oportunidades establecido en el punto

2.3. del Código de buenas prácticas en materia electoral y lo establecido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte Interamericana ha sido contundente en cuanto al derecho humano de la oportunidad efectiva, como así se pronunció al resolver el caso López Mendoza vs Venezuela, en su numeral 108, que señala:

108. La Corte estima pertinente reiterar que **“el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo** y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, **los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”**. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos **tenga la oportunidad al para ejercerlos**. En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos, está plenamente probado que se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido.

Así, y debido a que toda la base constitucional del artículo 41 está claramente dirigida a la regulación del financiamiento público de los partidos políticos, en particular, el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, constituye una evidente limitación para los ciudadanos en cuanto a la posibilidad de obtener recursos de origen privado y así poder competir en igualdad de oportunidades frente a los candidatos postulados por partidos políticos. Por lo que por unanimidad de votos en sesión pública de resolución de 29 de mayo de 2015, sostuvo y ordeno lo siguiente:

**a) Todo lo anterior conduce a esta Sala Superior a declarar que, de conformidad con una interpretación armónica de la Constitución, restrictiva del límite establecido en el artículo 41, base II, párrafo primero, y pro persona del artículo 35, fracción II en relación con las candidaturas independientes, el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado resulta aplicable única y exclusivamente a los partidos políticos.**

**b) En consecuencia, dicho tope debe interpretarse a la luz de lo establecido en los acuerdos previamente emitidos por el instituto local, sin que el financiamiento total pueda rebasar el tope de campaña determinado en el acuerdo ACU-05-15.**

Derivado de este importante precedente respecto al financiamiento privado para candidatos independientes, surgen las siguientes tesis número LIII/2015 y XXI/2015 aprobadas por unanimidad por Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación los días 30 de mayo y 05 de agosto del año en curso.

**Candidaturas independientes. Igualdad respecto al financiamiento público de los candidatos postulados, en relación con un partido político de nueva creación.** De una interpretación sistemática y funcional del artículo 35, fracción II, en relación con el 116, fracción IV, inciso p), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que es derecho de los ciudadanos solicitar su registro como candidatos independientes a todos los cargos de elección popular, registro que se otorgará siempre y cuando cumplan los requisitos que la propia ley determine; por ello, una vez superada la etapa de registro, esas candidaturas deberán regirse por un marco normativo en relación con la obtención de recursos públicos que les permitan contender en igualdad de circunstancias respecto de sus similares postulados por algún partido político de nueva creación más allá de las diferencias evidentes o de las derivadas del

texto constitucional, lo cual es acorde con la equidad que debe regir en materia de financiamiento.

**Quinta Época:**

Recurso de reconsideración. SUP-REC-193/2015. Recurrente: Ame Sidney Aus Den Ruthen Haag.-Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal.-29 de mayo de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa. Secretario: Arturo Guerrero Zazueta.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-582/2015 y acumulado.- Actores: Partido Acción Nacional y otro.-Autoridad responsable: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.-3 de junio de 2015.-Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa. Secretario: Arturo Guerrero Zazueta.

**Candidaturas independientes. No les es aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, que corresponde a los partidos políticos.** A la luz de una interpretación armónica de los artículos 35, fracción II, y 41, base II, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con base en una interpretación pro persona del derecho de las y los ciudadanos a ser votados a través de una candidatura independiente, resulta indubitable que a esta figura no le es aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado dentro de las campañas electorales. Esta conclusión se sustenta en tres premisas. La primera consiste en que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han sostenido que los partidos políticos y las y los candidatos independientes se encuentran en situaciones jurídicas distintas, no equiparables, de modo que el marco normativo de los primeros no es aplicable a los segundos. Así, resulta inviable aplicar a las candidaturas independientes las limitaciones que, según se desprende de una interpretación literal, teleológica y originalista del artículo 41, base II, constitucional, fueron diseñadas exclusivamente para un esquema normativo e institucional de partidos políticos. La segunda se refiere a que el principio constitucional que se estudia contiene una limitación respecto al financiamiento privado, razón por la cual no puede ser aplicada por analogía para un supuesto para el cual no fue creado y que no es jurídicamente análogo. La tercera y última premisa, consiste en que la medida resulta desproporcionada para las y los candidatos independientes, puesto que al tener un financiamiento público significativamente inferior al de quienes contienden representando a un partido político, el hecho de que el financiamiento privado se vea topado por el público, conlleva una reducción significativa de sus posibilidades de competir en una elección. Al respecto, el derecho a ser votado, reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal debe interpretarse de conformidad con los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Conforme a estos preceptos, los derechos políticos deben entenderse también como oportunidades de contender y ganar una elección. Por ello, resulta parte del contenido constitucional del derecho a ser votado a través de una candidatura independiente, el que la participación en una campaña electoral se entienda como una oportunidad real y efectiva de tener éxito.

**Quinta Época:**

Recurso de reconsideración. SUP-REC-193/2015. Recurrente: Ame Sidney Aus Den Ruthen Haag. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal.-29 de mayo de 2015.-Unanimidad de votos.-Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.-Secretario: Arturo Guerrero Zazueta.

Con base en lo anteriormente enunciado y sostenido, resulta evidente que existen diversos valiosos precedentes y resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que evidencian que normas electorales vigentes que regulan las candidaturas independientes deben adecuarse a los criterios constitucionales, convencionales y democráticos del derecho humano de participación política de los ciudadanos mexicanos.

### III. Fundamento legal

Con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, fracción I; y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, así como los artículos 78, 97 y 102, numeral 2 del mismo ordenamiento referente a los requisitos y elementos para la presentación de iniciativas de diputadas y diputados:

Se somete a esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforman los artículos 35, fracción II, y artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversos artículos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

### IV. Texto normativo propuesto

**Primero.** Se reforma el artículo 35, fracción II, y 41, base III, Apartado “A”, primer párrafo, inciso a), inciso b), inciso c), inciso e) e inciso g), primer, segundo, tercero y cuarto párrafo, Apartado “B”, inciso c), segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

I. ...

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, **ya sea a través de la postulación por parte de un partido político o como candidato independiente**, teniendo las calidades que establezca la ley.

**Artículo 41.**

...

c)...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. **Los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes** tendrán derecho de acceso a prerrogativas **para la obtención del apoyo ciudadano** y para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

**Apartado A.** El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado para sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, **aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes**, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas **y de la etapa de obtención del apoyo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes** hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas, **de la etapa de obtención de apoyo ciudadano para los aspirantes a candidatos independientes** y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes **genéricos de participación ciudadana y democracia, que deberá incluir la existencia del derecho de votar y ser votados sin necesidad de hacerlo a través de un partido político.**

b) Durante las precampañas de los partidos políticos **y la etapa de obtención del apoyo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes, dispondrán de manera igualitaria** de un minuto por cada hora de transmisión cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley.

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos **y de los candidatos independientes** al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado.

d) ...

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos, **se distribuirá conforme a lo siguiente:** el cincuenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el cincuenta por ciento restante será dividido en partes iguales **entre todos los precandidatos y candidatos de partidos políticos y, en su caso, de los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes.**

f) ...

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas, **etapa de obtención del apoyo ciudadano para los aspirantes a candidatos independientes** y campañas electorales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total del asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará

para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos, **los precandidatos de partido político, los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes** en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos, **de aspirantes a candidatos independientes, de candidatos independientes o de candidatos de partidos políticos** a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

#### **Apartado B. ...**

a)...

b)...

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos y, **en su caso, de los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes** se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refiere este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales **o para los aspirantes a candidatos independientes o para los candidatos independientes**, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera, **buscando siempre garantizar condiciones de equidad en la contienda.**

**Segundo.** Se reforman y derogan los artículos 14, numeral 5; artículo 159, numeral 2, numeral 4; artículo 160, numeral 1; artículo 165, numeral 1 y numeral 3; artículo 167, numeral 1, numeral 2, inciso a), numeral 4, numeral 5, numeral 6 y numeral 7; artículo 168, numeral 3 y 4; artículo 169 numeral 1; artículo 170, numeral 1 y numeral 2; artículo 173, numeral 3; artículo 176, numeral 1, numeral 2 y numeral 3; artículo 177, numeral 1; artículo 180, numeral 1 y numeral 2; artículo 182, numeral 1, inciso d); artículo 183, numeral 8; artículo 184, numeral 1, inciso a), artículo 232, numeral 1; artículo 367, artículo 371, numeral 1, numeral 2 y numeral 3; artículo 383, fracción VIII, numeral 2; artículo 385, inciso f) e inciso g); artículo 399, artículo 412 y artículo 432, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

**Artículo 14.**

1. ...

5. En el caso de las candidaturas independientes las fórmulas deberán estar integradas por personas del mismo género, **a menos que el propietario sea varón y su suplente del género femenino.**

**Artículo 159.**

1. ...

2. Los partidos políticos, precandidatos, **aspirantes a candidatos independientes, y candidatos a cargos de elección popular**, accederán a los tiempos de radio y televisión a través de los tiempos del Estado que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.

3. ...

4. Los partidos políticos, precandidatos, **aspirantes a candidatos independientes** y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. La violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Octavo de esta Ley.

**Artículo 160.**

1. El Instituto es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios del Instituto y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas y derechos que la Constitución y esta ley otorga a los partidos políticos, **a los precandidatos y candidatos de partidos políticos, a los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes.**

**Artículo 165.**

1. Dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas **y del período de obtención del apoyo ciudadano para los aspirantes a candidatos independientes** y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto tendrá a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

2. ...

3. **Es obligación del Instituto mencionar en sus mensajes la etapa del proceso electoral que se está llevando a cabo, así como invitar a la sociedad a participar como funcionarios de casilla en caso de haber resultado insaculados.**

**Artículo 167.**

1. Durante las precampañas, **el período de obtención del apoyo ciudadano para aspirantes a candidatos independientes** y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos, aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes y coaliciones, se distribuirá entre ellos conforme al siguiente criterio: el **cincuenta** por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el **cincuenta** por ciento restante será dividido, en partes iguales **entre todos los precandidatos y candidatos de partidos políticos y, en su caso, de los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes.**

2. ...

a) A la coalición total le será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión establecida en esta Ley, en el cincuenta por ciento que corresponda distribuir en forma igualitaria, como si se tratara de un solo partido. Del cincuenta por ciento proporcional a los votos, cada uno de los partidos coaligados participará en los términos y condiciones establecidos por el párrafo dos anterior. El convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de coalición.

3. ...

4. Tratándose de precampañas y campañas en elecciones locales, la base para la distribución del **cincuenta** por ciento del tiempo asignado a los partidos políticos será el porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos en la elección para diputados locales inmediata anterior, en la entidad federativa de que se trate.

5. Los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, según sea el caso, participarán en la distribución del cincuenta por ciento del tiempo a que refiere el párrafo 1 de este artículo.

**6. Para la determinación del número de mensajes a distribuir entre los partidos políticos, los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes, las unidades de medida son: treinta segundos, uno y dos minutos, sin fracciones; el reglamento determinará lo conducente.**

7. El tiempo que corresponda a cada partido será utilizado exclusivamente para -la difusión de mensajes cuya duración será la establecida en el presente capítulo. Las pautas serán elaboradas considerando los mensajes totales y su distribución entre los partidos políticos **y, en su caso, a los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes.**

**Artículo 168.**

1. ...

2. ...

3. Los mensajes de precampaña de los partidos políticos y **de los aspirantes a candidatos independientes** serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto.

4. Cada partido y **aspirante a candidato independiente** decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña o **aspiración**, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal. Los partidos políticos y **aspirantes a candidatos independientes** deberán informar oportunamente al Instituto sus decisiones al respecto, a fin de que este disponga lo conducente.

#### Artículo 169.

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

#### Artículo 170.

1. El tiempo a que se refiere el párrafo 1 del artículo anterior será distribuido entre los partidos políticos y **candidatos independientes**, según sea el caso, conforme a lo establecido en el artículo 167 de esta Ley.

2. Los mensajes de campaña de los partidos políticos y **candidatos independientes** serán transmitidos de acuerdo con la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto.

#### Artículo 173.

1. ...

2. ...

3. Para la distribución entre los partidos políticos, **aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes**, del tiempo establecido en el párrafo 1 de este artículo, convertido a número de mensajes, las autoridades electorales locales aplicarán, en lo conducente, las reglas establecidas en el artículo 167 de esta Ley.

#### Artículo 176.

1. Para su asignación entre los partidos políticos y **aspirantes a candidatos independientes**, durante el período de precampañas y **obtención del apoyo ciudadano**, del tiempo a que se refiere el artículo anterior, el Instituto pondrá a disposición de la autoridad electoral administrativa, en la entidad de que se trate, treinta minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

2. Las autoridades antes señaladas asignarán entre los partidos políticos y, **en su caso, aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes**, el tiempo a que se refiere el párrafo

anterior aplicando, en lo conducente, las reglas establecidas en el artículo 167 de esta Ley, conforme a los procedimientos que determine la legislación local aplicable.

**3.** Los mensajes de precampaña de los partidos políticos y **de los aspirantes a candidatos independientes** serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe a propuesta del Organismo Público Local competente, el Comité de Radio y Televisión.

**Artículo 177.**

**1.** Con motivo de las campañas electorales locales en las entidades federativas a que se refiere el artículo 175 anterior, el Instituto asignará como prerrogativa para los partidos políticos y **candidatos independientes**, a través de los Organismos Públicos Locales, cuarenta y un minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión; en caso de insuficiencia, la autoridad electoral podrá cubrir la misma del tiempo disponible que corresponda al Estado. El tiempo restante quedará a disposición del Instituto y deberá ser utilizado en invitar a la ciudadanía a informarse de los candidatos y acudir a votar el día de la jornada electoral.

**Artículo 180.**

**1.** En ningún caso el Instituto podrá autorizar a los partidos políticos, **aspirantes a candidatos independientes o candidatos independientes** tiempo o mensajes en radio y televisión en contravención de las reglas establecidas en este capítulo.

**2.** Los gastos de producción de los mensajes para radio y televisión de los partidos políticos, **de los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes** serán sufragados por estos con sus propios recursos.

**Artículo 182.**

**1. ...**

**d)** Los tiempos de que dispone el Instituto durante las campañas electorales en las horas de mayor audiencia en radio y televisión, serán destinados **en forma igualitaria a todos los candidatos de partidos políticos y candidatos independientes.**

**Artículo 183.**

**1. ...**

**8.** Los concesionarios de televisión restringida que distribuyan señales radiodifundidas derivadas de la multiprogramación deberán incluir, sin alteración alguna, los mensajes de los partidos políticos, **aspirantes a candidatos independientes, candidatos independientes** y las autoridades electorales a que se refiere el presente capítulo en cada canal de programación que difundan, de conformidad con las disposiciones normativas en materia de telecomunicaciones.

**Artículo 184.**

1. Para asegurar a los partidos políticos, **aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes** la debida participación en la materia, se constituye el Comité de Radio y Televisión del Instituto, conforme a lo siguiente:

a) El Comité será responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los partidos políticos, **aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes**, formuladas por la Dirección Ejecutiva competente, así como los demás asuntos que en la materia conciernan en forma directa a los propios partidos. El Consejo General podrá atraer a su competencia los asuntos en esta materia que por su importancia así lo requieran,

#### **Artículo 232.**

1. Corresponde a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, **así como a los ciudadanos a través de las candidaturas independientes** en los términos de esta ley.

**Artículo 367.** El Consejo General emitirá **antes del 1 de noviembre del año previo a la elección** la Convocatoria dirigida a los ciudadanos interesados en postularse como Candidatos Independientes, señalando .los cargos de elección popular a los que pueden aspirar, los requisitos que deben cumplir, la documentación comprobatoria requerida, los plazos para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, los topes de gastos que se pueden erogar y los formatos para ello. **Es obligación del Consejo General del Instituto dar amplia difusión de la convocatoria.**

#### **Artículo 371.**

1. Para la candidatura de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, **1a cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1 por ciento de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección.**

2. Para fórmula de senadores de mayoría relativa, **la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2 por ciento de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección.**

3. Para fórmula de diputados de mayoría relativa, **la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección.**

#### **Artículo 383.**

1. Los ciudadanos que aspiren a participar como Candidatos Independientes a un cargo de elección popular deberán:

...

VII. Manifestación por escrito, bajo protesta de decir verdad, de:

1)

**2) No ser presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal o dirigente, de un partido político, conforme a lo establecido en esta ley.**

**Artículo 385.** Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

a)...

**f) Se deroga.**

**g) Se deroga.**

**Artículo 399.**

1. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el Candidato Independiente y sus simpatizantes, el cual, sumado al monto de financiamiento público obtenido, no podrá rebasar en ningún caso el tope de gasto para elección de que se trate.

**Artículo 412.**

1. El conjunto de Candidatos Independientes, según el tipo de elección, accederán a la radio y la televisión, **en forma igualitaria a los candidatos de partidos políticos**, en términos de lo dispuesto en la Constitución.

**Artículo 432.**

1. ...

**2. Se destinará un recuadro para cada Candidato Independiente o fórmula de Candidatos Independientes, con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquéllos que se destinen en la boleta a los partidos o coaliciones que participan. El orden en que serán colocados será derivado del sorteo que realice la autoridad electoral correspondiente.**

**V. Transitorio.**

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

**Notas**

1 CIDH. Caso Castañeda Gutman versus Estados Unidos Mexicanos, sentencia del 6 de agosto de 2008, numeral 204.

2 Corte IDH. Caso Gelman versus Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011.

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4367-II, martes 22 de septiembre de 2015**

3 Recurso de Reconsideración número SUP-REC-193/2015 resuelto por Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión pública de resolución de fecha 29 de mayo de 2015.

4 Disponible en línea para su consulta en la siguiente liga:

[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf)

5 Sentencia del juicio ciudadano número SM.JDC.481/2013, Juan Manuel Hernández Rea versus Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del estado de Zacatecas resuelto por Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

6 Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-1137/2013 y acumulado, Manuel Jesús Clouthier Carrillo versus Congreso de la Unión, resuelto por Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 12 de febrero de 2014.

7 SUP-OP-3/2014, Páginas 40 a 43 Consultable en <https://www.scjn.gob.mx/PLENO/OPTEPJFDocs/22-2014:PDF.> Lo anterior, porque esta Sala Superior ha sostenido que ese requisito es excesivo e injustificado, ya que la copia simple de la credencial para votar con fotografía no constituye, por sí misma, una prueba apta para obtener un fin legítimo, como pudiera ser determinar la veracidad de los datos asentados en los formatos de respaldo a las candidaturas independientes. Ello porque su sola exhibición no acredita la coincidencia de los datos recabados con lo asentado en el listado nominal, ya que podrían tratarse de credenciales no actualizadas, credenciales con datos erróneos o apócrifos, para lo que se requiere una confrontación con la información y datos de los ciudadanos resguardados en el Registro Federal de Electores. Aunado a que la medida adoptada por el legislador federal no es el más favorable al derecho humano de ser votado, entre otras alternativas posibles. Ello, porque el Instituto Nacional Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, es la autoridad encargada de formar, revisar y actualizar anualmente el padrón electoral. Por tanto, si el Instituto Nacional Electoral, a través de sus respectivas direcciones ejecutivas, es el encargado, por un lado, de elaborar y actualizar el padrón electoral, credenciales de elector y listas nominales, con los datos que le proporcionan los propios ciudadanos, los cuales quedan bajo su resguardo, y por otro, de resolver acerca de las solicitudes de registro de candidatos independientes, para lo cual, debe revisar que se cumplan con los requisitos atinentes, y verificar que se hubiesen reunido el porcentaje de apoyo ciudadano, cuenta con elementos y mecanismos menos lesivos, para confirmar la identidad y los datos de los ciudadanos que suscriban las cédulas de apoyo ciudadano, y estar en condiciones de determinar la procedencia o no de su registro.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de septiembre de 2015.

Diputado Manuel Jesús Clouthier Carrillo (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 DARTIGUES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Juan Romero Tenorio y Rodrigo Abdala Dartigues, en nuestro 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 por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el artículo 6, párrafo 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos 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 elección 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>

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4367-III, martes 22 de septiembre de 2015

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 41º 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 delos 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”.

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4367-III, martes 22 de septiembre de 2015**

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 41º 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 otorgara 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% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos de forma igualitaria y el 70% 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 **quedo 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 incrementaran 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 el año de 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>

Desde esa fecha la fórmula para calcular las “prerrogativas” que otorga el Estado a los partidos políticos se ha mantenido sin modificación alguna.

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 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>

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, 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.

Adicionalmente a esta perversión nos encontramos con un problema estructural: el sistema 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 el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal .**

Por lo que teniendo en cuenta que el número de ciudadanos empadronados, según corte informativo del 11 de septiembre de 2015 del Instituto Nacional Electoral, que es de 84,984,774 (ochenta y cuatro millones seiscientos dieciséis mil ochocientos noventa y uno) de personas empadronadas y que el salario mínimo vigente para el Distrito Federal es de \$70.10 (setenta pesos 10/100.M.N.), al aplicar la formula constitucional del 65% por ciento del salario mínimo vigente en el Distrito Federal por el número de empadronados la erogación calculada para el 2016 para financiar las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos será del orden de los \$3,872,331,227.31 (tres mil ochocientos setenta y dos millones trescientos treinta y un mil doscientos veintisiete pesos 31/100 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 el año 2016 a sería de

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4367-III, martes 22 de septiembre de 2015**

\$1,936,165,613.655 (mil novecientos treinta y seis millones ciento sesenta y cinco mil seiscientos trece pesos 655/100 M.N.).

Es decir un ahorro de \$1,936,165,613.655 (mil novecientos treinta y seis millones ciento sesenta y cinco mil seiscientos trece pesos 655/100 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. La salud de la democracia mexicana, del sistema electoral y de partidos está en juego.

Se trata de desmontar un sistema de financiamiento de los partidos y por consecuencia de las campañas que ha vuelto perverso, ha generado adicción al dinero, he deteriorado la calidad de los cuadros políticos, ha propiciado las oportunidades de negocio a partir de la política y con ello el enriquecimiento personal. Los partidos son “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”. Esa es su razón de ser constitucionalmente hablando, no servir como agencias de colocación de personal.

El sistema de financiamiento de los partidos y campañas que se estructuró en los años 90’s formo 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. 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 anteriormente expuestas se propone a esta soberanía lo siguiente:

**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.

**Artículos Transitorios**

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4367-III, martes 22 de septiembre  
de 2015**

**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 22 de agosto de 1996.

5 *Nexos*, agosto de 2015. Carlos Ugalde ídem.

6 Diario Oficial de la Federación 13 de noviembre 2007.

7Costo 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.

México, Distrito Federal, Palacio Legislativo de San Lázaro a 22 de septiembre de 2015.

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

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS YOLANDA DE LA TORRE VALDEZ, CÉSAR OCTAVIO CAMACHO QUIROZ Y JORGE CARLOS RAMÍREZ MARÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Los suscritos, Yolanda de la Torre Valdez, César Camacho Quiroz y Jorge Carlos Ramírez Marín, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa, con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

México cuenta con una larga tradición de lucha y defensa de los derechos de las personas con alguna discapacidad. Desde la década de los años 80 en el siglo pasado, inició un proceso de amplia participación y organización, que en el marco de lo que en su momento se denominó como el “Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos”.

Uno de los instrumentos de este “decenio” fue el plan de acción, a través del cual se logró un avance mayúsculo, pues se consiguió la reconceptualización de la discapacidad, en un sentido mucho más social, eliminando el sesgo exclusivamente clínico que se le había dado históricamente, por lo cual se llegó incluso a la desclasificación de la discapacidad como “padecimiento” en el catálogo de la Clasificación Internacional de las Enfermedades.

En la década de los 90, se dieron otros pasos relevantes: se construyó el primer Programa Nacional integral, bajo la denominación del Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, creado por Acuerdo Presidencial en 1995, y el cual propició una lógica de integralidad que ha sido difícil de alcanzar en otras administraciones, y que es hasta en la presente administración federal del Presidente Enrique Peña Nieto que se elaboró en armonización con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad el “Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de la Personas con Discapacidad” publicado el 30 de abril del 2013 en el DOF y que se implementa por el Conadis (Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de la Personas con Discapacidad) en el marco de la coordinación y articulación interinstitucional que marca la Ley General de Inclusión de las Personas con Discapacidad; iniciativa de ley que impulsó el Grupo Parlamentario del PRI en la LXI Legislatura y que con el consenso y compromiso de las diferentes expresiones políticas, que integraron la legislatura, se doto a las personas con discapacidad de un marco jurídico con perspectiva de derechos humanos y acorde la Convención de Naciones Unidas que nos coloca a la vanguardia de la legislación más avanzada del mundo.

En la década del 2000, recogiendo años de trabajo y autoridad moral, don Gilberto Rincón, junto con otras personalidades a nivel internacional, dio una tenaz lucha al seno de la Organización de las Naciones Unidas a fin de conseguir la aprobación de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad; así como de otros instrumentos que llevaron a la reforma del artículo Primero

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4367-II, martes 22 de septiembre de 2015

Constitucional en materia del derecho a la igualdad y la prohibición de la discriminación; la creación de la Ley Federal para prevenir y erradicar la Discriminación; así como a la creación del Consejo Nacional para prevenir y eliminar la Discriminación.

La citada Convención y su ratificación por el Estado mexicano, marcó un precedente más en la historia de los derechos humanos en nuestro país, y que junto a la afortunada y gran reforma del artículo 1o. de la Constitución en junio del 2011 gracias a la cual, transitamos del paradigma de “las garantías individuales”, al llamado “paradigma de los derechos humanos”.

Haber reconocido con rango constitucional al conjunto de los Tratados Internacionales ratificados por el Estado, implica además, de manera implícita, la responsabilidad de armonizar a todo el Orden Jurídico Nacional, incluida la propia Constitución.

En ese sentido es que se considera de suma relevancia incorporar al artículo 4o. Constitucional un nuevo Principio, que permita dotar de “criterios marco” a las decisiones de las instituciones públicas en materia de garantía y acceso de las personas con alguna discapacidad, al conjunto de derechos actualmente reconocidos.

Quizá el ejemplo más reciente y relevante que tenemos sobre la importancia de incorporar al marco constitucional es el Principio del Interés Superior de la Niñez, que forma parte del corpus del artículo 4o. de nuestra Carta Magna que vigente.

Cuando en su momento se planteó la reforma al artículo 4o., se argumentaba que no era necesario pues ya se encontraban señalado, de manera específica, el conjunto de derechos que la Constitución reconocía a la niñez mexicana; de tal forma que, decían quienes se oponían a la reforma, resultaba “excesivo” adicional un párrafo a la Constitución para establecer el Principio del Interés Superior de la Niñez.

Las recientes resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito educativo; pero también en materia de la retroactividad en el pago de las pensiones alimentarias; en materia de amparo en el caso de la protección de las niñas y los niños frente al acoso escolar, entre otras, son una muestra clarísima sobre la relevancia de dotar al texto constitucional de criterios de interpretación clara para todas aquellas personas involucradas en la denominada “operación de la Ley”.

Desde esta perspectiva, no pueden dejarse de lado además las siguientes consideraciones como parte de esta Exposición de Motivos, los cuales forman parte de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, los que por su relevancia, se citan a la letra:

“e) Reconociendo que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”;

K) Observando con preocupación que, pese a estos diversos instrumentos y actividades, las personas con discapacidad siguen encontrando barreras para participar en igualdad de condiciones con las demás en la vida social y que se siguen vulnerando sus derechos humanos en todas las partes del mundo;

q) Reconociendo que las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación;

s) Subrayando la necesidad de incorporar una perspectiva de género en todas las actividades destinadas a promover el pleno goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales por las personas con discapacidad “

Estas consideraciones son indispensables porque permiten dimensionar las enormes brechas que persisten entre las personas con discapacidad y quienes no las tienen; pero también las brechas que persisten y que limitan, restringen o niegan de facto, el cumplimiento de los derechos de las mujeres que viven con alguna discapacidad, especialmente las niñas y sobre todo, aquellas que viven o forman parte de los pueblos o comunidades indígenas.

En esa lógica, es motivo de preocupación, pero también de indignación nacional, las condiciones en que viven las personas con discapacidad, sobre todo porque en los últimos ocho años no ha sido posible reducir los niveles de pobreza y de vulnerabilidad en que vive este sector de la población.

Por el contrario, el grupo de las personas con discapacidad es en el que la pobreza, lejos de reducirse, se ha incrementado en un punto porcentual, anualizado, entre los años 2010 y 2014. En efecto, la Medición Multidimensional de la Pobreza del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), así lo demuestra, un 59.3 por ciento de las personas con alguna discapacidad son vulnerables, ya por carencia de acceso a servicios de salud; o bien por carencia de acceso a la seguridad social.

Como último dato a destacar, es importante denunciar que las personas con alguna discapacidad siguen siendo el sector de la población con mayor nivel de rezago educativo, porque no se ha conseguido el acceso universal a la educación regular de las niñas y niños con alguna discapacidad; pero también porque en los casos de las y los jóvenes que adquieren alguna discapacidad como producto de algún accidente o de alguna enfermedad discapacitante, truncan sus trayectorias escolares por carecer de los recursos necesarios para continuar sus estudios y acceder a empleos dignos.

La discriminación, la exclusión y el rechazo fáctico de las personas con discapacidad en el empleo, en los espacios de decisión y representación política, en los cargos directivos y de responsabilidad en la iniciativa privada, así como en los espacios públicos, siguen siendo una constante que exige fortalecer el marco jurídico de protección y garantía de derechos, con el propósito de definir de manera clara los alcances y las responsabilidades de las autoridades en la materia.

Por ello, esta Iniciativa lo que busca es incorporar al texto del artículo 4o. Constitucional un párrafo adicional en el que se incluya el “Principio de la Inclusión de las Personas con Discapacidad”; en el ánimo de que, de manera similar a lo que hoy ocurre con base en el principio del interés superior de la niñez, se tenga un marco de referencia claro y preciso, que además, permitirá armonizar el texto de la Carta Magna con el de la Convención marco de las Naciones Unidas en esta materia.

En efecto, la Convención incluye, entre sus Principios Generales, en el artículo 3, Principios Generales, inciso C”, el siguiente:

“ C) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad”;

Asimismo, el artículo Cuarto de la Convención de las Obligaciones Generales, especifica las implicaciones de los Principios Generales, al siguiente tenor:

“Artículo 4, Obligaciones Generales

1. Los Estados partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los estados partes se comprometen a:

a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;

b) tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;

2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional “.

Es evidente que estamos aún lejos de ser una sociedad de inclusión para todos; una sociedad en la que las personas de todas las edades, y en todas las condiciones y circunstancias, podamos convivir de manera solidaria, armónica y respetuosa de las diferencias y pluralidad que nos hacen ser el pueblo diverso y rico que somos en lo cultural, lo social y lo político.

Nuestro país está en deuda con varios grupos y sectores sociales, y sin duda alguna, el de las personas con discapacidad es uno de ellos; las cifras presentadas y el conjunto de estadísticas sociales disponibles lo acreditan.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado presento a consideración de esa Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

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

**Único:** Se adiciona un párrafo doceavo al artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose en su orden los subsecuentes, para quedar como sigue:

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

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4367-II, martes 22 de septiembre de 2015**

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El estado lo garantizará.

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

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

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

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. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

En todas las decisiones y actuaciones del estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

**En todas las decisiones y actuaciones del Estado, se velará y cumplirá, con el Principio de Inclusión de las personas con discapacidad. La Ley definirá el conjunto de derechos que el estado debe garantizar para este sector de la población.**

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4367-II, martes 22 de septiembre de 2015

manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte corresponde al estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.- México, DF, 15 de Septiembre de 2015

**Diputados:** César Camacho Quiroz, Yolanda de la Torre Valdez, Jorge Carlos Ramírez Marín (rúbricas).

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA JISELA PAES MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

La que suscribe, diputada Jisela Paes Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional a la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, fracción I del numeral 1; 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 reforma el párrafo noveno del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con arreglo a la siguiente:

**Exposición de Motivos**

México dio un paso histórico en materia de protección de derechos humanos el 10 de junio de 2011, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de nuestra Constitución Política.

Esta reforma trajo consigo un cambio paradigmático dentro de nuestro derecho constitucional, al cambiar la posición ideológica de un Estado que otorga derechos a uno que los reconoce, estableciéndose que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos que la Constitución lo establezca.

Mediante dicha reforma se estableció como premisa en materia de derechos humanos la observancia de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y que en la interpretación de las normas relativas a estos derechos, de conformidad con la Constitución General y los tratados internacionales de la materia, se favorezca en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

En este orden de ideas, es obligación el reconocimiento de los derechos humanos de las personas atendiendo al principio de progresividad, lo cual nos da la pauta para presentar la presente propuesta legislativa, ya que la conjunción del reconocimiento de los derechos humanos y su visualización en sentido estricto nos conduce a reconocer que existe la posibilidad de incluir o de emerger otros derechos humanos que, aunque se infieran, no se encuentren contemplados expresamente dentro de nuestra legislación nacional.

Atendiendo al principio de progresividad, ninguna conquista en materia de derechos humanos que se lleve a cabo, puede tener un retroceso o dar marcha atrás, por el contrario, es obligación del Estado preservarla e incentivar el cumplimiento de los derechos humanos para el óptimo desarrollo del hombre en materia legislativa.

Hoy en día es sabido de todos el gran problema de inseguridad que vive nuestro país, inseguridad ciudadana que se traduce en una general sensación de peligro físico de la persona o de sus seres cercanos, o contra los bienes personales de los miembros de la sociedad.

También es cierta la presencia de una ansiedad humana de que en cualquier momento la persona pueda ser víctima de un delito; la ausencia de un sentimiento generalizado de bienestar y, por el contrario, la existencia de un miedo a la violación de sus derechos fundamentales.

En este contexto resulta importante traer a colación cómo visualiza la seguridad pública la Comisión Interamericana de Derecho Humanos, en particular en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, documento número 57, de fecha 31 de diciembre de 2009, en el que se establece que ésta cobra una vital importancia, ya que constituye un requisito previo esencial para la determinación del alcance de las obligaciones de los Estados miembros, conforme a los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos aplicables.

También destaca el informe rendido por dicha comisión, que en el orden jurídico internacional de los derechos humanos no se encuentra consagrado expresamente el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social.

Sin embargo, señalan que puede entenderse que ese derecho surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, en los términos del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: **Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona;** del artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: **Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona;** del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: **“Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales;** y del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: **Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales .**

No obstante lo anterior, en el referido Informe se considera que la base de las obligaciones exigibles al Estado se encuentra en un orden normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana. Concretamente, este cúmulo de derechos está integrado por el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad; el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes.

El referido Informe también indica que en las reuniones de expertos y en las sesiones de trabajo desarrolladas durante el proceso de consultas sub-regionales que integran el proceso de preparación del Informe, se trató reiteradamente el punto relativo a la utilización en Las Américas de conceptos diferentes para referirse al mismo objeto de estudio –la protección y garantía de los derechos humanos frente al delito y la violencia-, tanto en ámbitos políticos como académicos.

Precisando que en algunos casos se maneja una definición muy amplia, que incorpora medidas de garantía de otros derechos humanos (como el derecho a la educación; el derecho a la salud; el derecho a la seguridad social; o el derecho al trabajo, entre otros), mientras que en otros casos se reduce esa definición a las intervenciones de las fuerzas policiales y, eventualmente, del sistema judicial. Del mismo modo, se manejan indistintamente conceptos diferentes, como los de “seguridad pública”; “seguridad humana”; o “seguridad democrática”, lo cual genera un marco

impreciso desde el punto de vista técnico para definir los estándares de derechos humanos comprometidos.

En preciso señalar que en el invocado Informe se señala que en los últimos años se ha logrado una mejor aproximación conceptual a la seguridad ciudadana desde la perspectiva de los derechos humanos, ya que en el ámbito de la seguridad ciudadana se encuentran aquellos derechos de los que son titulares todos los miembros de una sociedad, de forma tal que puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes, a la vez que los problemas de seguridad ciudadana, se refieren a la generalización de una situación en la cual el Estado no cumple, total o parcialmente, con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo que significa una grave interrupción de la relación básica entre gobernantes y gobernados.

**Desde esta perspectiva en materia de derechos humanos, sostenida en el Informe de que se hizo alusión, se puede expresar que el derecho humano a la seguridad pública se traduce en el derecho que tienen los gobernados de exigir al Estado les garantice vivir dentro de un clima de paz y seguridad que les permita desarrollar una vida tranquila y productiva.**

Ahora bien, ciertamente en nuestra Constitución Política, en particular en el Artículo 21, se visualiza a la seguridad pública como una función del Estado, cuyo objetivo ampliamente comprendido es mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas y sus bienes, prevenir la comisión de delitos e infracciones a las leyes y reglamentaciones, colaborar en la investigación y persecución de los delitos, delincuentes e infractores, auxiliar a la población en casos de siniestros y desastres.

De igual forma, el artículo 25 de nuestra Carta Magna, establece también como función del Estado Mexicano, dentro de de la rectoría del desarrollo nacional, el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución. Lo que dicho de otra forma, es el derecho de gozar de una situación de tranquilidad y estabilidad tal que les permita ejercitar de forma libre y responsable los derechos y libertades reconocidos constitucionalmente.

En esta virtud es que la suscrita legisladora considera que dentro del marco del neoconstitucionalismo y del reconocimiento de derechos fundamentales por parte del Estado, se debe realizar un cambio de paradigma constitucional, **dejando de ver a la seguridad pública no sólo como una función del Estado mexicano, sino también como un derecho humano que debe ser protegido y garantizado por el Estado.**

Desde esta perspectiva jurídica, si visualizamos el derecho humano a la Seguridad Pública, como consecuencia lógica se debe visualizar así también la participación ciudadana en labores de prevención social de la violencia y la delincuencia. Con esta medida se obligará a las autoridades encargadas de la prevención de la violencia y la delincuencia a garantizar en todo tiempo la participación ciudadana, solidaria y subsidiaria en la elaboración, implementación, ejecución y evaluación de políticas, programas, estrategias y acciones en materia de prevención, consolidando con ello uno de los pilares de los verdaderos gobiernos democráticos.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

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

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

**Artículo 21. . .**

...

...

...

...

...

...

...

**Esta Constitución reconoce el derecho humano de las personas a la seguridad pública y a participar en las acciones que se realicen para la prevención social contra la violencia y la delincuencia.** La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

...

**a) a e)...**

**Transitorio**

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

México, Distrito Federal, a 22 de septiembre de 2015.

Diputada Jisela Paes Martínez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 60. 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 federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el octavo párrafo de la fracción VIII del apartado A del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

La reforma constitucional en materia de transparencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, representa el compromiso que tiene el Estado por hacer efectivos los derechos humanos de las y los mexicanos, particularmente por lo que respecta a su derecho de conocer la actividad que realizan las instituciones del Estado y de qué manera se ejercen los recursos públicos de nuestro país.

Para hacer posible ese derecho, se determinó la autonomía constitucional del actual Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en un esfuerzo de dotarlos de pleno reconocimiento, de independencia de los Poderes del Estado pero siempre en equilibrio con ellos, pero sobre todo, para fortalecer su facultad de toma de decisiones, y para evitar que algún poder público limite su deber de velar por el derecho de solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información de los sujetos obligados que actualmente lo están por disposición constitucional.

En tal sentido, además de darle autonomía al INAI, la reforma constitucional le confirió importantes atribuciones fundamentales para garantizar defensa de los ciudadanos, y hacer posible la rendición de cuentas y disminuir los actos de corrupción dentro de la función pública. Entre ellas sobresalen:

- Se faculta al órgano garante para interponer controversias constitucionales sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- Se faculta al órgano garante para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal; y contra tratados internacionales que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales.
- Se les da a sus resoluciones el carácter de vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

A ellas, se suman otras de gran trascendencia, previstas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública como lo son

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4369-II, jueves 24 de septiembre de 2015

- Determinar qué información está relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.
- Encabezar y coordinar el Sistema Nacional de Transparencia.
- Establecer y ejecutar las medidas de apremio y sanciones, según corresponda.

Como puede observarse, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales actualmente tiene una enorme responsabilidad, reconocida por sus propios integrantes, y que consiste en “contribuir con la formación de ciudadanos más informados y, por tanto, a la construcción de un Estado más abierto, incluyente y democrático”.<sup>1</sup>

Por lo anterior, es importante que los Comisionados que integran el INAI se encuentren debidamente capacitados, que tengan los conocimientos suficientes y cuenten con el respaldo moral de la sociedad para desempeñar tan importante cargo.

La reforma constitucional, estableció las bases para su procedimiento de designación para el cual, se deberá hacer previamente una amplia consulta a la sociedad, para posteriormente, a propuesta de los Grupos Parlamentarios, el Pleno del Senado haga la designación, con la posibilidad de que el presidente de la República pueda objetar el nombramiento.

Como puede apreciarse, el procedimiento de designación de los comisionados está inmerso en la arena política. La elección de quienes defenderán el derecho de acceso a la información de todos los mexicanos y de quienes se enfrentarán con el poder público en dicha misión, debe tener la menor relación posible con la política. De ahí que consideramos importante contar con la participación de otros participantes en la defensa del derecho de acceso a la información, como lo es el Consejo Consultivo del INAI.

Desde la Iniciativa que dio origen a la reforma constitucional en materia de transparencia, se contempló la creación dentro del organismo, de un Consejo Consultivo el debería fungir como un órgano de asesoría, seguimiento y evaluación de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que desarrolle el Instituto Federal en el ejercicio de sus funciones, señalándose que la Ley sería la que determinaría sus atribuciones e integración, pero siempre conscientes la participación y evaluación social crean condiciones para el mejor funcionamiento de la institución.

De ahí que, en la reforma constitucional aludida de 2014, se estableció la creación del Consejo Consultivo del organismo garante en los siguientes términos:

“El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.”

La importancia del Consejo Consultivo del INAI es enorme, dada su finalidad de asesoría, seguimiento y evaluación de sus acciones, y además, dicha importancia se recalca por la forma en que son electos por el Senado de la República. De ahí que por tener el reconocimiento constitucional para su creación y participación en el INAI, se considera importante fortalecer sus

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4369-II, jueves 24 de septiembre de 2015

atribuciones, proponiendo que éste participe dentro del proceso de designación de los Comisionados del órgano garante.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, estableció en los artículos 47 y 48, la integración y atribuciones de los organismos garantes, señalando en la primera de ellas, que estaría integrado por personas con experiencia en materia de transparencia y acceso a la información pública, y en derechos humanos, provenientes de organizaciones de la sociedad civil y la academia.

El perfil que se requiere para los integrantes del Consejo Consultivo, ayudaría en gran medida a los grupos parlamentarios del Senado de la República a evaluar a los candidatos a ocupar las plazas vacantes al cargo de Comisionado. Ayudarían a determinar el verdadero nivel de conocimiento de los candidatos y por tanto, la posibilidad de asertividad de las resoluciones del Pleno del INAI.

En tal sentido, se propone incluir en el texto constitucional que el Consejo Consultivo y los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores sean los que propongan al comisionado que ocupará la vacante del INAI.

Instituciones de investigación como Grupo México han realizado estudios en materia de transparencia, en el cual hacen referencia, citando a Neuman, que es necesario aumentar la autonomía política de los órganos garantes, lo cual “significa, por un lado, blindar los nombramientos de los comisionados de las veleidades de las negociaciones políticas ad hoc, en las que importa más la lealtad política del potencial comisionado que su capacidad técnica o reputación. Supone que las reglas de nombramientos reducen las posibilidades de utilizar cuotas partidistas, de usar la posibilidad de reelección como moneda de cambio, de que los procesos de designación ocurran sin transparencia ni participación ciudadana, o de que una mayoría simple baste para designar a los responsables. Se trata de que cada órgano garante “opere libre de toda interferencia política y sea capaz de resistir la influencia de intereses creados”.<sup>2</sup>

En atención a todo lo anterior, el dotar de una verdadera autonomía a los organismos garantes del derecho de acceso a la información implica crear condiciones suficientes de transparencia para garantizar que los Comisionados, que como hemos visto tienen importantes atribuciones para propiciar la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, se encuentren únicamente comprometidos con la sociedad a la que sirven, y no con las autoridades que intervienen en su designación, y en ello, estamos seguros que la participación del Consejo Consultivo puede contribuir significativamente.

Por todo lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma el octavo párrafo de la fracción VIII del Apartado A del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el octavo párrafo de la fracción VIII del apartado A del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 6o. ...

...

...

...

A. ...

I. a VII. ...

VIII. ...

...

...

...

...

...

...

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta **del Consejo Consultivo del organismo** y de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

...

...

...

...

...

...

...

...

B. ...

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4369-II, jueves 24 de septiembre de 2015**

**Transitorio**

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

**Notas**

1 “Preparado el INAI para enfrentar retos de la nueva Ley General de Transparencia” Boletín INAI/009/15. 14 de mayo 2015.

2 La agenda de transparencia tras la reforma constitucional. Diálogo México. 2014. Pág. 40. Disponible en <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/Estudiosacademicosyestadsticos/documentos/TransparenciaFinal11Jul2014.pdf>

Salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de septiembre de 2015.

Diputado José Hernán Cortés Berumen (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA RUTH NOEMÍ TISCAREÑO AGOITIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

La suscrita, diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXII 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 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de discapacidad, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

Se estima que en el mundo hay más de 7 mil millones de personas, de las que mil millones viven con algún tipo de discapacidad, es decir, 15 por ciento, que está ubicada principalmente entre países en vías de desarrollo.

Datos recabados por la Organización Mundial de la Salud confirman que este grupo vulnerable, lamentablemente es uno de los sectores que enfrentan mayores obstáculos para acceder a los servicios que debe brindarles el Estado, y por consiguiente de disfrutar con plenitud sus derechos principalmente a la salud, educación, empleo, transporte, así como a la información, cuya tendencia seguirá en aumento en el futuro como consecuencia del envejecimiento poblacional, y por el aumento mundial de enfermedades crónicas degenerativas, cardiovasculares, el cáncer, así como las enfermedades mentales.<sup>1</sup>

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en México 5.7 millones de personas padecen alguna discapacidad, cifra que equivale a 5.1 por ciento de la población del país, integrado por adultos mayores de 60 años, así como adultos entre 30 y 59 años, cuyos porcentajes según la discapacidad 58.3 enfrentan dificultad motriz, 27.2 dificultad visual, 12.1 problemas auditivos, 8.3 problemas para hablar o comunicarse, 5.5 para atender su cuidado personal, 4.4 para poner atención o aprender y 8.5 enfrentan dificultades mentales, principalmente en Zacatecas, Yucatán, Michoacán, Nayarit, Colima, Oaxaca y Puebla, siendo causadas principalmente por enfermedades, a consecuencia de la edad avanzada, de los accidentes y así como por herencia o problemas originados desde el nacimiento.<sup>2</sup>

Lamentablemente, hacer referencia a las personas con discapacidad, nos encontramos con uno de los sectores más desfavorecidos de la población del país, datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), tomados con base en el módulo de condiciones socioeconómicas de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2012, establecen que a pesar que la población con discapacidad en situación de pobreza extrema se redujo de 13.9 por ciento (2010) a 12.7 (2012), cerca de 0.9 millones de personas y la población con discapacidad en situación de pobreza moderada aumentó de 36.3 por ciento (2010) a 38.5 (2012); esto es, alrededor de 2.9 millones de personas.

El propio Coneval indica que los 5.7 millones de personas con discapacidad muestran al menos una carencia social, 2.1 millones presentan al menos tres carencias sociales, 3.8 millones presentan

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4369-II, jueves 24 de septiembre de 2015

rezago educativo, 1.3 millones presentan carencia por acceso a los servicios de salud, 3.1 millones carencia por acceso a la seguridad social, 0.8 millones carencia por calidad y espacios en la vivienda, 1.7 millones carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, y 2.2 millones carencia por acceso a la alimentación. 1.7 millones de personas con discapacidad viven con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y 3.9 millones viven con un ingreso inferior a la línea de bienestar.<sup>3</sup>

En el mismo sentido, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación estimó recientemente que del 1 de enero al 30 de noviembre de 2014 las principales causas de discriminación presentadas ante dicha instancia fue por actos discriminatorios cometidos en agravio de personas con discapacidad.<sup>4</sup>

Como vía de ejemplo en enero de 2014, a propuesta de la ministra Olga Sánchez Cordero, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación brindó protección jurídica amparando a la joven con discapacidad Mariana Díaz Figueroa, quien por padecer parálisis cerebral infantil fue víctima de discriminación laboral por una empresa del sector privado.<sup>5</sup>

Más recientemente, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en las sesiones del 9 y 10 de febrero de 2015, al resolver la acción de inconstitucionalidad 86/2009, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra diversos preceptos de la Ley de Salud Pública de Baja California, determinó invalidar la porción normativa del primer párrafo del artículo 147 de dicho ordenamiento, que dice: no dependientes, al considerarla discriminatoria de los menores con discapacidad dependiente, por impedir el acceso a los niños en esa situación a los centros de desarrollo infantil de esta entidad federativa. Dicha invalidez surtirá sus efectos a la notificación de la resolución al Congreso del estado. Asimismo, el alto tribunal estableció que ese órgano legislativo deberá ajustar todo su marco normativo de la materia, a más tardar durante el próximo periodo legislativo, a fin de que se adopte el nuevo modelo inclusivo contemplado en las disposiciones internacionales.<sup>6</sup>

Estos hechos específicos nos demuestran con claridad que a falta de normatividad y de la aplicación adecuada de la ley, la SCJN ha tenido que intervenir a fin de proteger los derechos de las personas con discapacidad que se supone ya tiene garantizados.

Evidentemente y a pesar de las acciones gubernamentales y avances legislativos que en la materia se han generado en México, las estadísticas demuestran que las personas con discapacidad de todas las edades sigan siendo objeto de la desigualdad, discriminación y exclusión social.

La reforma constitucional de 2011, que dio el rango constitucional a los derechos humanos y otorgó la validez jurídica a los tratados internacionales en nuestro sistema normativo, constituye el principal pilar para establecer la obligación del Estado a fin de lograr garantizar la protección, el respeto y ejercicio de los derechos humanos de nuestra sociedad en su conjunto, y que además nos brinda la oportunidad de seguir construyendo mejores condiciones para que los sectores más vulnerables, en este caso, para que las personas con discapacidad alcancen su desarrollo integral y sobre todo para que disfruten plenamente de sus derechos individuales y colectivos.

En este tenor y de acuerdo con lo establecido por la ley fundamental, es urgente que el Estado asuma el compromiso de cumplir con disposiciones normativas establecidas en los instrumentos internacionales que en materia de derechos de personas con discapacidad ha suscrito, entre ellos, a las disposiciones de Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de

Discriminación contra las Personas con Discapacidad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y a lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Compañeras y compañeros legisladores: como representantes de la población mexicana tenemos el compromiso de unir esfuerzos legislativos en favor de las personas con discapacidad para que ellos puedan desarrollarse a plenitud, para que logren satisfacer sus necesidades y acceder dignamente a la salud, asistencia social, educación, accesibilidad, vivienda, empleo, deporte, transporte, comunicaciones, recreación, cultura y turismo, libertad de expresión, así como a la opinión y acceso a la información, en igualdad de oportunidades que los demás sectores de la sociedad mexicana, en este sentido, debemos de fortalecer la ley con el objetivo hacer más eficiente una promoción y protección que aseguren el ejercicio pleno e integral de sus derechos humanos.

Es importante señalar que con fecha 19 de febrero del 2015, el pleno del Senado de la República aprobó una reforma de la Ley Federal del Trabajo, para incorporar la noción de “trabajo digno o decente”, y prohibir cualquier tipo de discriminación en el ámbito laboral y regular, en igualdad de oportunidades, el acceso al empleo de personas con discapacidad.<sup>7</sup>

En este contexto, a fin de complementar esta importante reforma, así como la legislación vigente en la materia, es necesario plasmar textualmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la obligación del Estado para salvaguardar los derechos de las personas con discapacidad.

Por lo expuesto me permito presentar a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de discapacidad**

**Único.** Se **adiciona** un último párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de discapacidad, para quedar como sigue:

**Artículo 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**El Estado garantizará los derechos de las personas con discapacidad promoviendo en todo momento su inclusión, integración y participación efectiva para que alcancen un desarrollo integral digno y el ejercicio de sus derechos laborales.**

### **Transitorio**

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

### **Notas**

1 [http://www.who.int/disabilities/world\\_report/2011/es/](http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/es/)

2 <http://ss.pue.gob.mx/index.php/puebla-sana-port/2014-02-13-21-00-12/articulos/item/2395-dia-internacional-de-las-personas-con-discapacidad>

3 [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343100&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343100&fecha=30/04/2014)

4 [http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=boletin&id=733&id\\_opcion=103&op=213](http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=boletin&id=733&id_opcion=103&op=213)

5 <http://noticieros.televisa.com/mexico/1401/scjn-ampara-joven-discapacitada/>

6 <http://www2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=3023>

7 <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=52860>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de septiembre de 2015.

Diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 30. Y 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAFAEL YERENA ZAMBRANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, diputado Rafael Yerena Zambrano, integrante de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que confieren 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, se permite someter a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo, del artículo 30., y la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

La cultura de la paz ha sido un tema que ha revestido una gran importancia en la cooperación internacional para alcanzar el desarrollo de todos los pueblos. La idea del derecho a la paz, ha estado ínsita en el reconocimiento del derecho a vivir y coexistir, formando parte del pensamiento filosófico, religioso, político y jurídico.

Es de esta forma que desde el siglo XX, con los acontecimientos de las dos conflagraciones mundiales, la convicción de lograr la paz mediante el derecho, ha surgido la necesidad del reconocimiento jurídico ante la demanda de una sociedad que vive bajo un Estado democrático y constitucional de derecho.

El ejercicio de nuestras libertades y la materialización de la paz requieren de un sólido sistema de derechos que garanticen y protejan tales ideales. Es por ello que nuestra carta fundamental, debe precisar como uno de sus fines a la paz como un estado al que aspira toda persona para poder vivir como ya se dijo anteriormente.

En una sociedad democrática, es inevitable que en ella exista la diversidad de ideas, lo cual puede presuponer la existencia también de conflictos, lo cual es natural en todas las estructuras sociales, desde la familia hasta las naciones.

En este tenor, La conceptualización del derecho a la paz, se articula con la relación necesaria de otros valores como los son la tolerancia, el diálogo y la condena y repudio de la violencia<sup>1</sup>. De esta manera nuestra sociedad propone mecanismos para resolver los conflictos, siendo los propios de las capacidades que la inteligencia humana nos permite como: la comunicación, el respeto, la racionalidad, la mediación y la cooperación. La paz empieza por el rechazo de la violencia como forma de solucionar los conflictos. Y para que esto pueda ser posible se debe dar un amplio consenso al respecto, es decir la paz se debe interiorizar culturalmente y esto supone erradicar la cultura de la guerra y la violencia como forma de resolver los problemas que genera el modelo de desarrollo actual. Se piensa que la guerra es injusta y dramática para los seres humanos, pero también se considera inevitable en muchos casos.<sup>2</sup>

La paz, en el sentido más amplio del término, es lo opuesto a problemas y disturbios en las relaciones entre los estados, entre varios grupos de una misma sociedad, entre los individuos y aun entre los sentimientos y deseos de un mismo individuo.<sup>3</sup>

Albert Einstein dijo que “la paz no puede mantenerse por medio de la fuerza, por lo que sólo puede alcanzarse a través de la comprensión” lo cual indica esa comprensión es la que debe dar origen a actitudes constructivas y conscientes en las relaciones entre los seres humanos y entre las naciones.<sup>4</sup>

Nuestro prócer y Benemérito de la Américas, don Benito Juárez García, con gran sabiduría formuló su más grande apotegma “entre los individuos como entre las naciones, el derecho al respeto ajeno es la paz” demostrando su gran vocación filosófica pero también jurídica al indicar al derecho como la esencia de lo que debe ser respetado.

Y es precisamente que ante los embates de la violencia y la discordia que se ha suscitado en nuestro país, el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, pertinentemente ha trazado en el Plan Nacional de Desarrollo como primer eje de acción Un México en paz. En este se alude a que “México ha enfrentado en los últimos años una problemática sin precedentes en términos de seguridad pública. La falta de seguridad genera un alto costo social y humano, ya que atenta contra la tranquilidad de los ciudadanos. Asimismo, esta carencia incide en el potencial de desarrollo nacional, inhibiendo la inversión de largo plazo en el país y reduciendo la eficiencia operativa de las empresas... Para que un país logre la paz debe comenzar por prevenir la violencia contra los niños, niñas y adolescentes, y lograr el goce efectivo de sus derechos.”<sup>5</sup>

Tomando en cuenta todo lo anterior, la construcción de una cultura de la paz implica un proceso gradual que trae aparejado una transformación de mentalidad individual y colectiva. Es así que dicha transformación debe realizarse por medio de la educación, ya que esta tiene una función importante desde la instrucción primaria en virtud que su incidencia en el aprendizaje de los educandos permite la construcción de un ideario conformado por valores que forman al futuro ciudadano y haciendo posible una evolución del pensamiento social.

La realidad que vivimos en nuestro país nos obliga a pensar en nuevas alternativas de educación. En el artículo 3o. de la Constitución se encuentra plasmado el derecho a la educación de todo individuo, la cual tenderá a desarrollarse armónicamente y donde se establecen las bases de la educación en México, sin embargo no es clara en lo que se refiere a educación para la paz, que fomente el derecho al bien vivir en sociedad.

Por ello se propone mediante esta iniciativa, plasmar el fomento de una cultura por la paz, como ya se ha hecho en otras latitudes, ya que creemos que dada la heterogeneidad de nuestra sociedad, no basta con el respeto a los derechos humanos, sino también es necesario forjar en los jóvenes el deseo de buscar nuevas formas de convivencia basadas en la conciliación, la generosidad y la tolerancia.

La educación es un proceso global de la sociedad, es por ello que se debe tomar la relevancia de cultivar este ejercicio en nuestra población ya que es algo que se aprende, específicamente en los niños y adolescentes y consecuentemente a jóvenes y adultos, ya que cada quien, desde sus diferentes ámbitos, conformamos a nuestro país. La educación para la paz propone un cambio donde la libertad, la solidaridad, la responsabilidad, el deber y los valores universales sean aprendidos, reconocidos y visualizados en todo momento y por todos.

La cultura de paz entendida como un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida que promueven pacíficamente tanto la diversidad cultural como la biodiversidad con el ánimo de lograr la supervivencia del planeta en condiciones de equidad, solidaridad, democracia, sustentabilidad y respeto por los derechos humanos. Es una cultura que asume la paz como un concepto dinámico que conlleva a la realización de la justicia en los distintos niveles de las relaciones humanas y que incluye modos de vida, patrones de comportamiento, creencias y arreglos institucionales que facilitan el cuidado mutuo y el bienestar, así como el aprecio por las diferencias humanas, individuales y colectivas, y la valoración y el cuidado de los recursos naturales para el beneficio colectivo de la actual y futuras generaciones. Una cultura de paz es aquella que asume una postura ética y se compromete con un proyecto político democrático de superación de las múltiples violencias, tanto en los ámbitos pequeños y cercanos, como en los más amplios espacios de la nación.<sup>6</sup>

El derecho a la cultura de paz y de bien vivir en comunidad, será una gran herramienta para no dejar que la violencia que impera en todas sus formas siga siendo parte de la vida cotidiana, como algo aprendido y observado u observado y aprendido. No lo hagamos parte de nuestra forma de vida.

Es momento de cumplir la Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz 53/243 resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999, de la que nuestro país es parte. También se destaca que en el año 2009, el pleno de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos ha declarado la importancia de desarrollar e implementar programas educativos a partir desde los primeros años de la educación, tanto en los sistemas formales e informales, la promoción de una cultura de la paz y la no violencia.

Seamos parte del proceso de asumir valores traducidos en hábitos del buen vivir en comunidad. Sin duda, la educación para la paz es un camino largo y difícil pero es lo único que garantiza una transformación que comprometa a todos, desde la base social que es la familia, hasta los tres niveles de gobierno.

La educación por la paz conlleva un conjunto de acciones y esfuerzos para conseguir que el pensamiento pacifista y conciliador se impregne en las personas, como una forma de vivir en democracia y ejercer nuestros derechos. Entre las acciones que deben realizarse, está la de confeccionar una estrategia pedagógica que las autoridades en materia de educación habrán de elaborar, pero no obstante, consideramos que el ejecutivo debe contar con facultades para fomentar la cultura de paz.

Se considera que la educación ha sido una vía racional para transmitir los valores sobre la dignidad humana, así como el respeto y la convivencia armónica. En el proceso educativo se va determinado la asimilación que tiene la persona sobre el mundo que le rodea, en donde la cognición sobre las cosas que se le presentan va definiendo el desarrollo de su personalidad lo cual le permite adaptarse a su realidad con la naturaleza y con sus semejantes.

El binomio educación-paz aparece en Declaración Universal de los Derechos Humanos, reconociendo como derecho universal el derecho a la educación plasmado en el artículo 26 que dice lo siguiente:

Artículo 26

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Asimismo, en otros países latinoamericanos, encontramos a la paz como objetivo de la educación y sustento de los derechos fundamentales. A continuación se mencionan los siguientes:

### **Constitución de Alemania**

Artículo 1. Protección de la dignidad humana, vinculación de los poderes públicos a los derechos fundamentales.

1. ...

2. El pueblo alemán, por ello, reconoce los derechos humanos inviolables e inalienables como fundamento de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia en el mundo.

### **Constitución de Colombia**

Artículo 22. La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formara al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a **la paz** y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

### **Constitución de Ecuador**

Artículo 3o. Son deberes primordiales del Estado:

1. ...

8. Garantizar a sus habitantes **el derecho a una cultura de paz**, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Artículo 27. La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será

participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y **la paz** ...

Artículo 83. Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley:

4. Colaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad.

Artículo 393. El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover **una cultura de paz** y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

### Constitución de Bolivia

Artículo 10. I. Bolivia es un Estado pacifista, que promueve la **cultura de la paz** y el derecho a la paz, así como la cooperación entre los pueblos de la región y del mundo, a fin de contribuir al conocimiento mutuo, al desarrollo equitativo y a la promoción de la interculturalidad, con pleno respeto a la soberanía de los estados.

Artículo 108. Son deberes de las bolivianas y los bolivianos:

4. Defender, promover y contribuir al derecho a la paz y **fomentar la cultura de paz**.

### Constitución de Paraguay

**Artículo 73.** Del derecho a la educación y de sus fines

Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad. Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana y **la promoción de la libertad y la paz**, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio.

En el preámbulo de la Constitución de la UNESCO se afirma que “las guerras nacen en el espíritu de los hombres y es en el espíritu de los hombres que deben construirse los baluartes de la paz” y asimismo considera “Que la amplia difusión de la cultura y la educación de la humanidad para la justicia, la libertad y la paz son indispensables a la dignidad del hombre y constituyen un deber sagrado que todas las naciones han de cumplir con un espíritu de responsabilidad y de ayuda mutua” con lo que podemos concluir que la paz trasciende de ser solamente un concepto político a ser esencialmente ético.

En este orden de ideas, el poder revisor de la Constitución en 2011 entendió a los derechos humanos como parte fundamental del Estado democrático de derecho como condiciones sine qua non para el

desarrollo de la persona humana, y ante tal prescripción la paz tiene que ser la base para ejercicio de todos estos derechos.

Por último la iniciativa propone otorgar facultades al ejecutivo dentro del marco de la dirección de la política exterior para que promueva los estudios, investigación y el fomento por la paz, ya que las estrategias y acciones requieren del aporte de las comunidades del conocimiento para la cabal comprensión sobre los conflictos y las alternativas de solución pacíficas que se propongan y con ello se apoye el ejecutivo para mantener y concertar la paz.

Vale la pena hacer recoger la reflexión del filósofo Norberto Bobbio sobre la importancia del problema de la paz, el cual afirmaba que “es un problema de fondo: la paz es el bien absoluto, condición necesaria para la realización de todos los demás valores.” “La paz es condición porque la realización de otros valores, “habitualmente considerados superiores”, la requiere como premisa; sin la paz, entre otros factores, ideales como la justicia, la libertad o el bienestar no se pueden cumplir”.<sup>7</sup> (Bobbio, 1992, página 174.)

No sólo bastan las buenas intenciones para lograr la paz, sino es importante cultivar a nuestra población, ya que sólo la educación es el medio para transmitir, adquirir y desarrollar un cambio de consciencia social. Sin duda la educación como legado en comunidad es factor determinante en la maduración de todos los sectores.

Con esta práctica erradicaríamos paulatinamente, y con seguridad, todo tipo de violencia, como el *bullying*, traducido en abuso y violencia entre niños; el *mobbing*, es decir violencia emocional en el trabajo; la violencia en el núcleo familiar, lugar donde por principio se destruye o se cultiva el bien vivir.

Creemos que tenemos todos los elementos para lograrlo como país. Educar en cultura de paz será un mecanismo de cambio del interior al exterior, un cambio donde todos nos unamos y participemos con un mismo fin: el bien vivir en comunidad será una herramienta de vida donde todos estemos unidos, por el simple hecho de dignificarnos como seres humanos en una sociedad.

Federico Mayor cita: “Desde ahora la arcaica cultura de la violencia y de guerra debe ceder el paso a la cultura de paz. En ella, el culto a la fuerza y la apología de la competición serán sustituidos por la aparición de nuevos horizontes de solidaridad humana, la epopeya cotidiana de la libertad y de la justicia, la emoción de la convivialidad que engloba, a la vez, a los seres de todas partes y a las generaciones venideras.”

Con base en lo anterior y pensado en nuestra realidad como nación y en la unidad y no en la división de los mexicanos, como integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presento a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 3o. y se reforma la fracción X del artículo 89 ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforman el párrafo segundo del artículo 3o. y la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 3o. ...**

La educación que imparta el estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos, **la cultura de paz** y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia...

**Artículo 89. ...**

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos **y estudios, investigación y fomento a la paz** y la seguridad internacionales;

**Transitorio**

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

**Notas**

1 Gros Espiell, Héctor, *El derecho humano a la paz*, consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2005.2/pr/pr7.pdf>

2 <http://www.oei.es/valores2/palos1.htm>

3 Lopatka, Adam, “El derecho a vivir en paz como un derecho humano”, tomado de *La protección internacional de los derechos del hombre*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie H, Estudios de derecho Internacional público, número 7, México, 1983, página 133.

4 Ídem.

5 Plan Nacional de Desarrollo, Presidencia de la República, México, 2013, p. 27-33.

6 [http://www.infogenero.net/documentos/Pedagog\\_a\\_para\\_la\\_Paz\\_FINAL.pdf](http://www.infogenero.net/documentos/Pedagog_a_para_la_Paz_FINAL.pdf)

7 Bobbio, Norberto, *El problema de la guerra y las vías de la paz*. Barcelona, Gedisa, 1992, página 174.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de septiembre de 2015.

Diputado Rafael Yerena Zambrano (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41 Y 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FEDERICO DÖRING CASAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado Federico Döring Casar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6o., fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta al pleno de este órgano legislativo la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de sanciones por violaciones constantes, graves o reiteradas a la normatividad electoral, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

**I. Planteamiento del problema**

Con la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que recayó al último de los medios de impugnación relativo a la integración de la Cámara de Diputados correspondiente a la LXIII Legislatura, concluyó, tanto en el ámbito administrativo, como en el ámbito jurisdiccional, el proceso electoral federal 2014 – 2015. No obstante que el objeto de este proceso electoral federal se ha cumplido –la elección de los integrantes de la Cámara de Diputados–, aún existen actos jurídicos impugnados, o en vías de realización, que se derivan del propio proceso.<sup>1</sup>

Ha sido este el primer proceso electoral que se desarrolla conforme a las nuevas disposiciones que fueron producto de la reforma constitucional y legal en la materia, que data de 2014. Y como ha sido recurrente en los últimos años, cada que concluye un periodo electoral es momento propicio para evaluar los beneficios y perjuicios en la aplicación de la normatividad vigente. Estas necesarias evaluaciones son las que nos han permitido, en las últimas décadas, construir un sistema electoral que está en proceso de mejoramiento continuo. No podría ser de otra manera, pues la materia electoral no es estática y sus disposiciones son inacabables y deben ser constantemente adecuadas a la realidad.

Por lo que hace al régimen sancionatorio electoral mexicano, las violaciones a la normatividad en la materia generan sanciones fundamentalmente de carácter pecuniarias; esto es así toda vez que el bien jurídico que se tutela es el derecho de votar y ser votado; derechos constitucionales que se ejercen de forma efectiva en la medida en que se fortalece el sistema de partidos, pues es la competencia electoral la que da sustento a aquellos modelos que aspiran a la renovación periódica de los poderes políticos mediante sistemas electorales democráticos. Siendo así, en esta materia las sanciones distintas a las de carácter pecuniario solo pueden justificarse por la gravedad de la falta, pues de lo contrario podría atentarse contra la competencia electoral.

La atribución exclusiva del Estado para la aplicación de sanciones por la comisión de conductas antijurídicas, *elius puniendi*, es instrumentado a través del régimen del derecho administrativo sancionador, particularmente, mediante sanciones pecuniarias; así fue dispuesto por el legislador ordinario e interpretado por el impartidor de justicia en esta materia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al emitir la Tesis XLV/2002, bajo el rubro “Derecho administrativo

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4372-II, martes 29 de septiembre de 2015**

sancionador electoral. Le son aplicables los principios del *ius puniendi* desarrollados por el derecho penal”, en la cual se establece:

“... no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima”.<sup>2</sup>

Tenemos entonces que la imposición de sanciones en materia electoral, aun siendo éstas de naturaleza administrativa, debe sujetarse a los principios constitucionales que norman la impartición de justicia en México, a efecto de evitar la discrecionalidad y, por el contrario, generar la graduación adecuada de la sanción para el caso concreto.

Las violaciones a las disposiciones normativas por parte de los partidos políticos, y en consecuencia, las sanciones a estas, son muy frecuentes. Tan solo del año 2000 a la fecha, la autoridad electoral ha resuelto sancionar a los partidos políticos en 5899 ocasiones, resoluciones que suman más de 3 mil millones de pesos, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Multas impuestas por el IFE/INE a los partidos políticos 2000 – 2015<sup>3</sup>

Multas impuestas por el IFE/INE  
a los partidos políticos 2000 – 2015<sup>1</sup>

Año	Número de resoluciones	Monto de las multas
2000	26	\$6,166,395.94
2001	129	\$6,620,904.15
2002	92	\$29,648,556.46
2003	200	\$462,746,892.70
2004	81	\$672,914,498.59
2005	577	\$449,131,528.87
2006	1106	\$136,731,442.66
2007	748	\$223,649,934.01
2008	631	\$189,323,430.88
2009	653	\$273,016,832.88
2010	316	\$86,818,625.48
2011	280	\$78,513,238.01
2012	365	\$105,685,574.44
2013	251	\$92,829,152.63
2014	48	\$15,367,012.17
2015 (con corte a septiembre)	396	\$221,715,547.29
Total	5899	\$3,050,879,567.16

En la medida en que los competidores hacen de la violación a la normatividad un medio para la consecución de sus fines, se debilita al sistema electoral y se desvirtúa el modelo democrático. De

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4372-II, martes 29 de septiembre de 2015**

ahí la relevancia de la estricta aplicación de las medidas sancionatorias a las violaciones a la legislación electoral que cometen los partidos.

En esta tesitura, el proceso electoral recientemente concluido ha evidenciado una seria debilidad de nuestro sistema electoral, y que debe ser corregida a la brevedad. Se apuesta por hacer ineficaz el régimen sancionatorio electoral, en la medida en que éste no logre inhibir la comisión de conductas ilícitas por parte de los partidos o candidatos. Me refiero a la reiterada, orquestada, calculada y sistemática violación a las disposiciones en materia electoral que han hecho tanto candidatos, como dirigentes del Partido Verde Ecologista de México, con el objeto de obtener un beneficio en el resultado de la jornada electoral.

En efecto, como puede apreciarse en el siguiente cuadro, durante el proceso electoral 2014 – 2015 han sido distintas y reiteradas las violaciones a la normativa electoral por parte de este partido.

Sanciones impuestas al PVEM en el Proceso Electoral 2014-2015

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4372-II, martes 29 de septiembre de 2015

Sanciones impuestas al PVEM en el Proceso Electoral 2014-2015

Conducta-	Sanción	Infracción genérica
Informes de labores de legisladores.	\$76,160,361.80	Alteración al modelo de comunicación política.
Informes de labores Gabriela Medrano Galindo.	\$4,500,000.00	
Promocionales de legisladores en casetas telefónicas, espectaculares, parabuses y salas de cine.	\$7,011,424.56	
Propaganda indebida sobre "vales de medicina en IMSS e ISSSTE", distribución de lentes de graduación y spots de Ninfa Salinas Sada.	\$3,349,641.00	
Spots de intercampaña e inserciones en revistas sobre propaganda de logros del PVEM, aparejada con la imagen del Senador Carlos Alberto Puente Salas y campaña "Más verde que nunca".	\$717,308.96	
Uso indebido de pauta en promocionales del Estado de Chiapas.	\$70,100.00	
Publicidad virtual en vallas electrónicas y unimetas en el Estadio Azteca.	\$385,550.00	
Publicidad virtual en vallas electrónicas y unimetas en el Estadio Omnilife.	\$368,025.00	
Uso indebido de la pauta al no identificar coalición en spots de Chiapas.	\$175,250.00	
Culpa in vigilando por la publicación de tuits de su ex candidato a diputado federal	\$150,715.00	
Papel grado alimenticio para envolver tortillas y pósters.	\$5,411,840.76	Entrega de material que oferta o beneficia directa, indirecta, mediata o inmediatamente, en especie o efectivo.
Entrega de boletos de cine.	\$6,734,038.57	
Envío de calendarios y cartas personalizadas.	\$4,167,117.38	
Distribución de tarjetas Premio Platino.	\$4,040,423.15	
Distribución de Kit escolar.	\$2,693,615.43	
	\$4,040,423.15	
Distribución de despensas en Cancún, Quintana Roo.	\$2,693,615.43	
Incumplimiento de Medidas Cautelares sobre cineminutos y propaganda fija alusiva a informes de labores de legisladores.	\$67,112,123.52	Incumplimiento de medidas cautelares.
Incumplimiento de cautelares sobre la suspensión de la campaña de tarjetas Premio Platino.	\$462,660.00	
Incumplimiento de medidas cautelares sobre propaganda fija de "vales de medicina", "propuestas cumplidas", "el verde sí cumple"	1 día de suspensión de spots	
Procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, vinculados a los informes de labores.	\$322,455,711.06	Procedimientos Administradores Sancionadores en materia de Fiscalización.
Procedimiento sancionador en materia de fiscalización aportaciones prohibidas en "cineminutos"	\$64,380,000.30	
Procedimiento sancionador en materia de fiscalización por distribución de tarjetas Premio Platino	\$2,320,000.00	
Procedimiento sancionador en materia de fiscalización por distribución de boletos de cine	\$15,082,320.00	

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4372-II, martes 29 de septiembre de 2015**

Procedimiento sancionador en materia de fiscalización por distribución de papel para envolver tortilla	\$226,563.20	
Procedimiento sancionador en materia de fiscalización por distribución de lentes	\$2,547,657.14	
Uso indebido de datos y afiliación indebida de Raúl Alfredo Meza González	\$5,047.00	Vulneración a datos personales.
<b>TOTAL DETERMINADO</b>	<b>\$597,471,832.41</b>	

Aunado a lo anterior, estos procedimientos que se enlistan son denuncias al mismo partido por infracciones a la normatividad sobre las que aún no recae sanción de autoridad competente:

- incumplimiento de medidas cautelares para retirar propaganda fija
- Incumplimiento cautelares entrega de boletos de cine.
- Incumplimiento cautelares entrega tarjetas platino.

Incumplimiento cautelares entrega de utilitarios prohibidos kit escolar.

- Uso indebido del padrón electoral.
- Adquisición de tiempo en televisión a través de la contratación de vallas en estadios de futbol.
- Utilización de la frase “El Verde sí cumple” en spots de campaña y propaganda fija que actualiza la violación al modelo de comunicación política por sobreexposición indebida y actualiza también los actos anticipados de campaña.
- Utilización indebida de la pauta: spots de campaña local (Chiapas) en pauta federal.

Tal cantidad de violaciones a la normatividad electoral, generó una petición ciudadana al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que se iniciara procedimiento de pérdida de registro a ese partido, firmado por diversos líderes de opinión y respaldados por firmas de ciudadanos a través de la plataforma *change.org* .

En suma, el Partido Verde Ecologista de México, ha violentado los 3 preceptos constitucionales que primordialmente garantizan la equidad en la contienda electoral, a saber: el modelo de comunicación política, el modelo de financiamiento público, y el principio de imparcialidad de los servidores públicos, causando un daño irreparable a la competencia en proceso electoral.

Ahora, ¿Cómo se puede valorar el grado de gravedad causado por las recurrentes violaciones a la ley por parte de este partido? El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha determinado, a través de diversas sentencias, que para que se configure la figura de una violación sistemática de la ley se deben reunir varios elementos, tomado en cuenta para calificar la sistematicidad:

- a) Elemento conductual

1. Pluralidad de conductas. Si se presenta una sola conducta, entonces no puede haber sistematicidad. En el caso concreto quedado claro que el partido político citado ha realizado una pluralidad de conductas que han trastocado el marco jurídico electoral.

2. Relación estrecha entre esas conductas. Coordinación, uniformidad e identidad de las conductas.

b) Elemento temporal

1. Pluralidad de ocasiones. Las conductas deben haberse cometido en diversos momentos.

2. Relación temporal entre las conductas. Conexidad, coincidencia y simultaneidad de las conductas en el tiempo. Aquí, se entiende que hace referencia a que las conductas deben cometerse dentro de un mismo periodo.

c) Elemento comisivo. Puede verse la sistematicidad si las diversas conductas aparecen coincidente y simultáneamente en diversos medios (radio y televisión, propaganda fija, móvil, e internet).

d) Elemento teleológico. Las diversas conductas deben perseguir un fin común, esto es, deben tener unidad teleológica (por ejemplo, la exposición o promoción de un candidato o partido).

e) Elemento fraudulento. Estructuras o mecanismos paralelos y ocultamiento de conductas para, al final, obtener un beneficio.

De todo lo anterior, se puede advertir que los conductas ilícitas cometidas por el Partido Verde Ecologista de México durante el Proceso Electoral 2014 – 2015, han sido de tal gravedad, que cualquier sanción pecuniaria resultaría insuficiente para resarcir el daño que ha generado a la competencia electoral, pues finalmente se trata de recursos públicos proporcionados por el propio Estado que, si bien dejará de percibirlos, no representan ninguna merma a sus activos porque se trata de recursos con los que hoy en día no cuenta, y a cambio de dejar de percibir tales recursos por violar la ley, ha obtenido un beneficio tangible en su pretensión final: incrementar el número de diputados que contendieron con sus siglas, al pasar de 27 en la LXII Legislatura, a 47 en la LXIII Legislatura.

Siendo así, la única manera de evitar que en el futuro un partido apueste por la ecuación, según la cual, vale la pena pagar el costo de las sanciones pecuniarias por violar la ley a cambio del crecimiento electoral, es propiciar que tales sanciones impacten en el objetivo final del partido infractor, el crecimiento electoral.

## II. Argumentación de la propuesta

La presente propuesta tiene por objeto dotar de herramientas eficaces a las autoridades electorales – tanto administrativa como jurisdiccional– para evitar que en futuros procesos electorales se vuelvan a repetir situaciones vergonzantes de violaciones recurrentes a la ley, cuyas sanciones resulten ineficaces para la inhibición de la conducta ilícita, como ha acontecido en el más reciente proceso electoral. La propuesta consiste en establecer, con claridad y precisión en la norma constitucional, sanciones por la comisión de violaciones constantes, graves o reiteradas a las disposiciones electorales por parte de los partidos políticos.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4372-II, martes 29 de septiembre de 2015

En nuestro país, el régimen sancionador electoral se encuentra descrito en la legislación secundaria de la materia, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. El artículo 456 de este cuerpo normativo dispone que, respecto de los partidos políticos, las sanciones irán desde amonestación pública hasta la cancelación del registro del partido infractor, pasando por la sanción pecuniaria, la reducción en su financiamiento público, y la suspensión en la transmisión de sus pautas en radio y televisión.

No obstante, resulta inconcuso que una amonestación pública está muy lejos de llegar a ser una sanción eficaz para la inhibición de la conducta ilícita, pues no hay ningún impacto, ni en las prerrogativas del infractor, ni en su condición jurídica, que le generen un perjuicio.

Con relación a la sanción pecuniaria y a la disminución de hasta cincuenta por ciento del financiamiento público al infractor, como ya hemos expuesto, tampoco han resultado en sanciones efectivas que eviten la conducta antijurídica. Por lo que hace al caso que hemos previamente analizado, el del Partido Verde Ecologista de México, este partido infractor decidió pagar el precio económico de la sanción y de la reducción de su financiamiento, a cambio de conseguir un beneficio mayor: la obtención de más cargos de elección popular; un crecimiento electoral con un costo real, el costo de las multas y de la reducción de financiamiento, y optó este partido por pagar el precio, al concluir que le era electoralmente redituable la violación a la ley.

La suspensión en la transmisión de las pautas de radio y televisión de un partido infractor, sí podría convertirse en una sanción efectiva para inhibir la comisión de conductas antijurídicas, pues el costo que representaría para un partido ausentarse de la contienda electoral en radio y televisión por uno o varios días, podría ser determinante para su resultado electoral.

Y desde luego, la cancelación del registro como partido político es la sanción más grave a la que puede hacerse acreedor un partido infractor, y dada su consecuencia jurídica, su efectividad depende sencillamente de su oportuna o inoportuna aplicación.

Tenemos entonces que, conforme a la experiencia que nos ha arrojado el recientemente concluido proceso electoral, tanto la sanción pecuniaria, como la disminución de hasta cincuenta por ciento del financiamiento público a un partido infractor, son sanciones que han perdido efectividad para la inhibición de conductas ilícitas. En tanto que la suspensión en la transmisión de pautas en radio y televisión, así como la cancelación del registro de un partido infractor, son sanciones cuya efectividad depende de su oportuna aplicación.

La sanción relativa a la suspensión de pautas, fue aplicada en este proceso electoral, pero no de manera oportuna, pues se dio solamente el último día de campaña, cuando la gran mayoría de los electores han decidido ya su voto; en tanto que la cancelación del registro fue discutida por la Comisión correspondiente de la autoridad administrativa, concluyendo que no había lugar para la aplicación de tan grave sanción, no obstante el amplio debate suscitado en la opinión pública al respecto de esta sanción.

Es por ello que proponemos fortalecer, desde el texto constitucional, estas disposiciones del régimen sancionatorio electoral, a fin de hacerlas más efectivas. También proponemos darle de nueva cuenta efectividad a la sanción pecuniaria; al respecto, se propone que aquel partido que en un mismo proceso electoral, acumule sanciones pecuniarias superiores al total de su financiamiento público para campañas, pierda el derecho de que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional. Esto a efecto de establecer un límite a partir del cual, la comisión de

conductas ilícitas, sancionadas por la autoridad electoral, tengan una consecuencia más allá de la económica; una consecuencia que sí afecte el objetivo final planteado por el infractor, que como ya hemos señalado, es el de incrementar sus cargos públicos de elección popular. Ya que la gravedad de la sanción debe ser proporcional a la gravedad de la falta, consideramos que la acumulación de sanciones económicas por encima del propio financiamiento asignado para campañas, representa un exceso que amerita la sanción propuesta.

Toda vez que, tratándose de elecciones de mayoría, el propio texto constitucional ya señala los casos en los que se puede decretar la nulidad de una elección, resulta necesario complementar esta disposición con la sanción de la pérdida del derecho a la asignación de diputados de representación proporcional. Por ende, se propone reformar el artículo 41 en su base VI, así como el artículo 54 en su base II, ambas disposiciones constitucionales.

El artículo 41 constitucional, norma fundamental del sistema electoral mexicano, establece en su Base VI el ámbito procesal de la materia electoral, a través de un sistema de medios de impugnación para la resolución de controversias en esta materia.<sup>4</sup> Los párrafos tercero y cuarto de la misma Base disponen un sistema de nulidades de elecciones, en tanto que el párrafo quinto estipula la consecuencia de la nulidad de una elección, a saber: la convocatoria a una elección extraordinaria en la que no participaría la persona sancionada.

Como puede advertirse, además del sistema de medios de impugnación en materia electoral, esta Base VI del artículo 41 constitucional señala también un elemento del régimen sancionador electoral, el relativo a violaciones graves, dolosas y determinantes que conllevan a sancionar el acto ilícito a través de la nulidad de la elección. Siendo así, resulta inconcuso que la propuesta planteada, relativa a la descripción en la norma de otras sanciones en materia electoral, deben establecerse en esta Base VI.

Es por ello que se propone la adición de dos párrafos a la Base VI del artículo 41 constitucional, que serían los párrafos sexto y séptimo. En el primero de estos, se establecería que, durante el proceso electoral, la acumulación por parte de un partido de sanciones pecuniarias superiores al monto que le fue asignado para campañas, se sancionará con la pérdida del derecho a contar con diputados de representación proporcional. Esta disposición obliga a reformar también el artículo 54, Base II, de la propia Constitución, pues en ésta se establece el derecho a la asignación de diputados por este principio a todo partido que alcance el tres por ciento de la votación válida; por lo que también se modificaría este precepto para establecer la salvedad descrita en propuesto párrafo sexto de la Base VI del artículo 41.

Y por lo que hace a la propuesta de un párrafo séptimo de la Base VI del artículo 41, éste establecería que durante los procesos electorales, las violaciones constantes, graves o reiteradas de un partido político a lo estipulado en la Constitución y la legislación en la materia, podrán ser sancionadas con la oportuna suspensión, temporal o definitiva, de sus pautas en radio y televisión; además, establecería que la acumulación de la gravedad y la reiteración en las conductas ilícitas se sancionará con la cancelación definitiva del registro del partido infractor.

Elevar a rango constitucional las disposiciones de este párrafo, fortalecerán el régimen sancionador electoral, pues dará más fuerza a la norma secundaria y más elementos para su aplicación a la autoridad administrativa.

### **III. Contenido del Proyecto de Decreto**

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración del Pleno de este órgano legislativo la presente

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de sanciones por violaciones constantes, graves o reiteradas a la normatividad electoral

### **Proyecto de Decreto**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 54, Base II; y se adicionan los párrafos sexto y séptimo a la Base VI del artículo 41, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **“Artículo 41. ...**

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

**I. a V. ...**

**VI. ...**

...

...

...

...

**El partido que en un mismo proceso electoral hubiere acumulado sanciones económicas superiores al monto de su financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto, perderá el derecho a que le sean asignados diputados por el principio de representación proporcional.**

**Durante los procesos electorales, las violaciones constantes, graves o reiteradas de un partido político a lo estipulado en esta Constitución y a la legislación en la materia, podrán ser sancionadas con la oportuna suspensión, temporal o definitiva, de sus pautas en radio y televisión; la acumulación de la gravedad y la reiteración en las conductas ilícitas se sancionará con la cancelación definitiva del registro del partido infractor.**

**Artículo 54.** La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

**I. ...**

II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional, **salvo en el caso dispuesto en el artículo 41, Base VI, párrafo sexto, de esta Constitución;**

III. a VI. ...

### Transitorios

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

**Artículo Segundo.** El Congreso de la Unión realizará las modificaciones requeridas a la legislación secundaria para hacerla acorde al contenido del presente Decreto, en el plazo de ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor del mismo.”

### Notas

1 Entre otros, la realización de una elección extraordinaria en un distrito electoral en Aguascalientes, o la resolución de diversos medios impugnativos que han controvertido resoluciones de la autoridad electoral administrativa, relativos a actos que se derivan del mismo proceso electoral.

2 Recurso de apelación. SUP-RAP-022/2001. Partido del Trabajo. 25 de octubre de 2001. Mayoría de cuatro votos. Ponente: Leonel Castillo González. Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, Eloy Fuentes Cerda y José Fernando Ojesto Martínez Porcayo. Secretario: José Manuel Quistián Espericueta. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 121 y 122. Tercera época.

3 Fuente: elaboración propia con datos del INE.

4 Es atribución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la resolución de controversias en materia electoral, a través del sistema de medios de impugnación, conforme a lo estipulado en el artículo 99 de la propia Constitución.

Recinto Legislativo de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a los 29 días del mes de septiembre de dos mil quince.

Diputado Federico Döring Casar (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO BRAULIO MARIO GUERRA URBIOLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El que suscribe, diputado Braulio Guerra Urbiola, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción X del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Que los lineamientos de la política exterior de México se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 89, fracción X.

Que en nuestra Carta Magna se establecieron los principios de derecho internacional que universalmente prevalecen y son reconocidos en el Concierto de las Naciones.

Que mediante decreto publicado en el Diario Oficial del 11 de mayo de 1988, fue reformada la fracción X del artículo 89 de la Constitución, otorgando expresamente la dirección de la política exterior mexicana al presidente de la República. En este sentido, el significado de que la norma fundamental del Estado mexicano haya elevado jerárquicamente los principios que orientan las relaciones jurídicas y políticas en el mundo, es sustantivo para que a través del jefe del Estado y del Gobierno, se defina claramente la posición y actuar de México frente a las directrices que marcan el devenir de la agenda internacional. Lo anterior corresponde a una sana convivencia con las demás naciones y recoge el sentimiento general del pueblo mexicano.

Que en origen y de acuerdo a lo anterior y en un sentido eminentemente formal, las normas fundamentales que rigen permanentemente la conducta de las relaciones internacionales en México, se encuentran consignadas en la fracción X del artículo 89 constitucional:

Artículo 89.

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4372-II, martes 29 de septiembre de 2015

Que la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) incluyó en su agenda de trabajo, el proyecto de Código de Delitos Contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad, entre otras medidas que establecen a los derechos humanos como parte de los principios universales del derecho internacional.

Que en consecuencia mediante los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación que han reformado la multicitada fracción el 12-02-2007 y 10-06-2011, como parte de la armonización constitucional con las convenciones internacionales y con los lineamientos de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, respecto de los principios que de raíz se establecieron, se agregó a la visión política y jurídica de nuestro país el principio relativo al respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos; con ello México se adhirió a la perspectiva mundial entorno al respeto de la persona humana como parte fundamental de la exigencia internacional, para consolidar el estado democrático desde la óptica del individuo y su desarrollo en un marco de libertad, igualdad, respeto y seguridad jurídica.

Que en este entorno México ha adoptado principios que la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas ha vertido en sus resoluciones, y que a la par han hecho eco en la Asamblea General de la institución internacional.

Que en el marco de la agenda internacional los asuntos relativos al medio ambiente y al impacto del cambio climático como fenómeno mundial, que alerta a las naciones sobre la viabilidad y la sustentabilidad del planeta, es un hecho imperativo para la propia viabilidad de la humanidad y el ecosistema.

Que en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, la comunidad internacional abordó el reto de articular un modelo de desarrollo global que, sin restar independencia a las decisiones nacionales, fuera capaz de trazar parámetros comunes para asegurar conjuntamente con el desarrollo económico, el bienestar social y ambiental de la humanidad. Durante ese foro, se planteó el desarrollo sustentable como la única estrategia a seguir para asegurar un desarrollo ambientalmente adecuado y de largo plazo.

Que México adoptó medidas para avanzar hacia una sociedad sustentable, mismas que se tradujeron en el desarrollo de instituciones ambientales y en la modernización de la gestión ambiental. También se iniciaron cambios en los esquemas de aprovechamiento de recursos naturales para que su desempeño fuera acorde con el medio ambiente. Sin embargo, los logros alcanzados resultaron modestos comparados con los retos que ha enfrentado la sociedad mexicana en las últimas décadas. Las tasas de degradación ambiental continúan, e incluso, aumentan después de la Conferencia de Río, por lo que se demanda, con sentido de urgencia y alta prioridad política, una nueva estrategia, una nueva visión y sobre todo, un nuevo compromiso político dirigido a promover el desarrollo sustentable en México.

La sostenibilidad no es ni un sueño ni una situación inmutable, sino un proceso creativo en la búsqueda del equilibrio que se extiende a todos los ámbitos de la toma de decisiones en este nivel. Un proceso de gestión basado en la sostenibilidad permite tomar decisiones que no representen únicamente los intereses de las personas afectadas, sino también los de las generaciones futuras.

No podemos permitir trasladar nuestros problemas al medio ambiente ni tampoco a las generaciones futuras.

Que la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en su principio número 11, ha establecido que los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales, deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.

Por su parte la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano en su principio número 11, plantea que las políticas ambientales de todos los Estados deberían estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro de los países en desarrollo, y no deberían coartar ese potencial ni obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida para todos, además que los Estados y las organizaciones internacionales, deberían tomar las disposiciones pertinentes con miras a llegar a un acuerdo para hacer frente a las consecuencias económicas que pudieran resultar en los planos nacional e internacional, de la aplicación de medidas ambientales.

Que de acuerdo con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992) en su artículo 2, declara que “el objetivo último de la Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”.

Que asimismo en su artículo 3 establece que **las Partes**, en las medidas que adopten para lograr el objetivo de la Convención y aplicar sus disposiciones, se guiarán, entre otras cosas, por lo siguiente:

1. **Las Partes** deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, **las Partes** que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos.

Que entre el 20 y el 22 de junio de 2012, los jefes de Estado y de Gobierno y los representantes de alto nivel, se reunieron en Río de Janeiro (Brasil), con la plena participación de la sociedad civil, renovaron su compromiso a favor del desarrollo sostenible y de la promoción de un futuro económico, social y ambientalmente sostenible para nuestro planeta y para las generaciones presentes y futuras.

Que también en esta Convención se reconoció la gravedad de la pérdida mundial de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas, reafirmando el valor intrínseco de la diversidad biológica y el papel primordial que desempeña en el mantenimiento de ecosistemas que prestan servicios esenciales, por lo que es importante consolidar la resiliencia de los ecosistemas e incorporar la consideración de los efectos y beneficios socioeconómicos de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y sus componentes, así como los ecosistemas que proporcionan servicios esenciales en los programas y políticas pertinentes a todos los niveles.

Que los principios internacionales multicitados centran su directriz en referencias realizadas al Estado como el eje de la composición multinacional, y no obstante, los fenómenos de afectación al

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4372-II, martes 29 de septiembre de 2015

medio ambiente por la acción humana, y en particular el relativo al cambio climático, requieren una visión holística e integral para hacer frente al deterioro que nuestro planeta experimenta superando el concepto interestatal o internacional, y reorientándolo al concepto de un nuevo derecho de la globalidad que promueva acciones en aras de la sustentabilidad del planeta tierra.

Que la incorporación y reconocimiento en nuestra constitución política del principio que enmarca al medio ambiente y al planeta tierra como el asunto más relevante de la agenda mundial en jerarquía, dado que apunta nada más y nada menos a la coexistencia geosistémica, y a la viabilidad en el tiempo de todo cuanto existe en nuestro globo, se torna sumamente relevante para que así, como nuestra Carta Magna fuera pionera universal en los derechos sociales establecidos en 1917, en el siglo XXI sea sustantivo que nuestra norma fundamental reconozca como postura y axioma frente al mundo, la lucha por las condiciones que le otorguen futuro a la humanidad y al ecosistema.

Que el documento de proyecto final de la Cumbre de las Naciones Unidas (que tendrá lugar del 25 al 27 de septiembre de 2015), definitivamente el “el planeta” es tema de agenda legislativa para los países:

“Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas que anunciamos, hoy demuestran la magnitud de esta ambiciosa nueva Agenda Universal. Con ellos se pretende retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y lograr lo que con ellos no se consiguió. También se pretende hacer realidad los Derechos Humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Los objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.

“Los Objetivos y las metas estimularán durante los próximos 15 años la acción en las siguientes esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta:

### **Las Personas**

“Estamos decididos a poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones, y a velar porque todos los seres humanos puedan realizar su potencial con dignidad e igualdad y en un medio ambiente saludable.

### **El Planeta**

“Estamos decididos a proteger el planeta contra la degradación, incluso mediante el consumo y la producción sostenibles, la gestión sostenible de sus recursos naturales y medidas urgentes para hacer frente al cambio climático, de manera que pueda satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

### **La Prosperidad**

“Estamos decididos a velar porque todos los seres humanos puedan disfrutar de una vida próspera y plena, y porque el progreso económico, social y tecnológico, se produzca en armonía con la naturaleza.

1. a 21. ...

22. “Cada país enfrenta desafíos específicos en su búsqueda del desarrollo sostenible, pero merecen especial atención los países más vulnerables y, en particular, los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, al igual que los países que se encuentran en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto. Muchos países de ingresos medianos también están atravesando graves dificultades.

23. “Es necesario empoderar a las personas vulnerables. Esta agenda refleja las necesidades de todos los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad (más del 80 por ciento de las cuales viven en la pobreza), las personas que viven con VIH/sida, las personas de edad avanzada, los pueblos indígenas, los refugiados y los desplazados internos y los migrantes, entre otros. Estamos resueltos a emprender más acciones y medidas eficaces, de conformidad con el derecho internacional, para eliminar obstáculos y restricciones, fortalecer el apoyo a las personas que viven en zonas afectadas por emergencias humanitarias complejas y en zonas afectadas por el terrorismo y atender sus necesidades especiales.

24. “Nos comprometimos a poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones, lo que incluirá erradicar la pobreza extrema para 2030. Todas las personas deben disfrutar de un nivel de vida básico”.

24. a 169.

Que las tres prioridades claramente establecidas en la Cumbre de las Naciones Unidas en materia de Desarrollo Sostenible, son economía, sociedad y medio ambiente, por lo que subrayo los puntos del documento que consideré enriquecen la iniciativa que son **las personas, el planeta y la prosperidad**.

Que por lo anterior, la proposición de nuestra Constitución para tutelar a nuestro planeta como un bien jurídico, se vuelve paradigmático y un ejemplo internacional de vanguardia que erigiría a México como Estado visionario y altamente responsable frente al presente y las futuras generaciones.

Por lo expuesto, presento ante esta soberanía, la siguiente iniciativa de

#### **Decreto**

Único: Se reforma la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 89**

**Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:**

**I. a IX. ...**

**X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de**

**controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los Derechos Humanos; la colaboración internacional para promover el desarrollo sostenible del planeta Tierra como un bien jurídico a tutelar por el derecho internacional, combatir la degradación ambiental y las acciones humanas que la provoquen, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.**

**XI. a XX. ...**

**Transitorio**

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

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados.- México, DF, a 29 de septiembre de 2015.

Diputado Braulio Mario Guerra Urbiola (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES AGRARIA, DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE, Y GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE, A CARGO DE LA DIPUTADA NOEMÍ ZOILA GUZMÁN LAGUNES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Quien suscribe, Noemí Zoila Guzmán Lagunes, diputada integrante de la LXIII Legislatura, 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; así como los artículos 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 reforma diversas disposiciones en materia de agroforestación, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la ley Agraria, de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, al tenor de lo siguiente

**Exposición de Motivos**

Los sistemas agroforestales, son sumamente importantes en términos socioeconómicos y ambientales en muchos estados de la República Mexicana.

Tan solo las fincas cafetaleras, que se ubican dentro de este ecosistema, generan ingresos para más de tres millones de mexicanos y proporcionan múltiples servicios ambientales importantes para comunidades aledañas.

Es importante proteger estos beneficios, ya que cada año el deterioro ambiental en México cuesta entre 5 y 8% del PIB, mientras que se invierte el 1% en la conservación de medio ambiente. Sin embargo, las zonas con producción agroforestal sufren de altos niveles de marginalización, mercados muy fluctuantes y transformaciones de otros usos de suelo más intensificados y menos sustentables.

Los sistemas agroforestales tienen cantidades variables de árboles, que se mantienen constantemente y se van renovando conforme se necesite. Los volúmenes de biomasa representan decenas de m<sup>3</sup>/ha y en conjunto suman varios millones de m<sup>3</sup> de recurso forestal que se mantiene de manera permanente, son, o deberían ser, susceptibles de apoyo y de regulación por parte de la Conafor con el fin de mejorar la cantidad y calidad de la madera generada y proporcionar a los campesinos otra fuente de ingreso cuando los precios de otros cultivos bajan en los mercados internacionales.

En términos de servicios ambientales significan un aporte considerable que actualmente no está cuantificado dentro de los esquemas nacionales de reservorios de carbono, lo cual es a todas luces incorrecto. Además, hay cada vez más evidencia de la importancia de estos sistemas agroforestales en mantener hábitat y corredores biológicos para la biodiversidad, así como proporcionar servicios hidrológicos importantes. Sin embargo, sólo está reconocido parcialmente el valor de dichos servicios en los Programas de Servicios Ambientales (PSA). Por su parte, la SAGARPA típicamente apoya a los cultivos sembrados debajo la cobertura arbolada en sistemas agroforestales pero ignora el potencial económico y de conservación de estos árboles en sus programas. Finalmente, se debe mencionar la falta de protecciones legales adecuadas para la masa forestal de

los sistemas agroforestales en México y su transformación acelerada a otros sistemas de producción más intensificados (caña, potreros, etc.) bajo la lógica del cambio de un cultivo a otro.

México tiene una larga y rica historia de producción agroforestal desde tiempos prehispánicos (Barrera et al. 1977; Gutiérrez 2006). Aunque existen un gran número de cultivos producidos bajo la sombra de árboles, hoy en día los principales sistemas agroforestales en México son el café (737 mil ha), cacao (61.5 mil ha) y vainilla (1,053 ha). Dado su dominancia en términos de superficie aquí se enfoque principalmente en el café, sin embargo muchos de los beneficios de los agroecosistemas cafetales mencionados a continuación también estén brindados por estas y otras estrategias de producción agroforestal (Schroth et al. 2004; Montagnini 2006). Actualmente más de 500 mil productores en México cultivan el café en 4,500 comunidades de 391 municipios y 12 estados (Amecafé 2011; Sagarpa 2012). Sin embargo, en los estados de Chiapas, Veracruz, Oaxaca y Puebla se concentran 94% de la producción, 85% de la superficie y 83% de los productores de café. Este sector involucra exportaciones de alrededor de \$US 900 mill / año y contribuye a la economía nacional con \$20 mil millones de pesos por año. El sector cafetalero representa la principal fuente de ingreso para tres millones de mexicanos, en particular pequeños productores (promedio de 1.7 ha) que producen principalmente café arábica, con comunidades indígenas importantes (66% de municipios) y con altos índices de marginación.

Los cafetales de sombra también son importantes en términos ambientales gracias a su estructura compleja y ubicación en la parte media alta de las cuencas del país. A diferencia de muchos otros países en América Latina que producen el café arábica bajo sombra monoespecífica o a pleno sol, el 95% del café en México se cultiva bajo sombra, principalmente en policultivos diversos (90%; Moguel y Toledo 1999; 2004), lo cual ayuda a conservar una gran parte de la biodiversidad y los servicios ambientales de bosques adyacentes (Pohlan et al. 2006; Manson et al. 2008; José 2009; De Clerk et al. 2012). La estructura y diversidad de los árboles de sombra en cafetales de México crea hábitats muy parecidos a aquellos en los bosques, lo cual significa que tienen un gran potencial de albergar especies de plantas y animales de estos ecosistemas (Perfecto et al. 1996; Moguel y Toledo 1999; Manson et al. 2008; Philpott et al. 2008). Manson et al. (2008) documentaron que los cafetales de sombra son capaces de conservar hasta el 84% del número de especies presentes en fragmentos de bosque nativo aledaños y que cada cafetal conserva un complemento distinto de esta biodiversidad. La capacidad de cafetales de fungir como hábitat para especies de bosque es particularmente importante en México donde sobresalen zonas cafetaleras con remanentes de bosque mesófilo de montaña (BMM). El BMM cubre menos que el 1% de la superficie total de México pero contiene entre 10 y 12% de todas las especies de plantas y animales que existen en México, muchos de ellos endémicos, haciéndolo uno de los ecosistemas más biodiversos por unidad de espacio en el país (Ramamoorthy et al. 1993; Challenger 1998). Con una distribución naturalmente fragmentada, una alta susceptibilidad al cambio climático, y altas tasas de transformación, el BMM es uno de los tipos de bosque tropicales más amenazados en México a nivel mundial (Toledo-Aceves et al. 2011; Hamilton et al. 2012). Se estima que en México más que la mitad de este frágil ecosistema ya ha sido reconvertido a otros usos de suelo en las últimas décadas (Challenger y Soberón 2008).

Aparte de su papel en proporcionar hábitat para especies del bosque, los cafetales de sombra en México tienen otras características que les ayuden conservar de la biodiversidad del bosque mesófilo de montaña y otros ecosistemas boscosos. Conforme avanza la deforestación, los remanentes de bosque típicamente se vuelven más pequeñas y aisladas, particularmente en paisajes dominados por usos de suelo muy intensificados y con estructuras simplificados (e.g. pastizales, cultivos anuales, zonas urbanas, etc.; Forman 1995; Laurance y Bierregaard 1997; Challenger y Soberón 2008). A lo largo de los bordes de fragmentos de bosque que se encuentran en esta

situación se notan cambios en la microclima incluyendo aumentos en los vientos y la temperatura y reducción en la humedad que puedan extender hasta cientos de metros a dentro de los fragmentos (Murcia 1995) que puedan reducir aún más el hábitat disponible para especies de bosque y hasta provocar el deterioro general y el colapso de la estructura y redes ecológicas adentro estos remanentes de bosque (Laurance et al. 2001; Magrath et al. 2014). Por el otro lado, contar con la vegetación compleja de sistemas agroforestales en paisajes fragmentadas pueda facilitar el movimiento de animales, ayudar mantener corredores biológicos entre remanentes de bosque y minimizar la extinción de poblaciones locales de muchas especies de plantas y animales (Ricketts 2001; Chetkiewicz et al. 2006; Gilbert-Norton et al. 2010). Dado estos beneficios, cada vez más expertos a nivel regional y mundial están interesados en el fomento de los sistemas agroforestales como elemento clave para la conservación de la biodiversidad (Bhagwat et al. 2008; Chazdon et al. 2009; Chappell et al. 2013). En México, el fomento de manejos sustentables en sistemas agropecuarios, incluyendo la producción agroforestal, está volviendo ser un elemento clave en las políticas entorno al Corredor Biológico Mesoamericano y las Áreas Naturales Protegidas del país (Toledo 2005; CONABIO 2007; Koleff et al. 2007).

Otro beneficio importante de los sistemas agroforestales es su capacidad de brindar múltiples servicios ambientales a comunidades aledañas y, de esta manera, asegurar su bienestar socioeconómico (Beer et al. 2003; José 2009; DeClerk et al. 2012). Los servicios ambientales están definidos como las condiciones y los procesos a través de los cuales los ecosistemas, y las especies que los comprenden, apoyan y sustentan a los seres humanos (Daily 1997). En años recientes, revisiones nacionales e internacionales han documentado el impacto de actividades humanas sobre estos servicios y los enormes costos asociados con su reemplazo (MEA 2005; Sarukhán et al. 2009). En México los costos del deterioro ambiental son muy altos, alcanzando una pérdida económica promedia de 7.36% del PIB durante el periodo 2003-2012 mientras que se invirtió sólo un promedio de 0.8% del PIB en la protección del medio ambiente durante el mismo periodo (Inegi 2014). Tomando el año 2012 como ejemplo, los costos del deterioro y degradación ambiental en México sumaron a 6.3% del PIB o \$985 mil millones de pesos. A continuación se describen varios servicios ambientales que los sistemas agroforestales como el café de sombra son capaces de proporcionar junto con otros ecosistemas boscosos:

**Servicios hidrológicos:** Los ecosistemas boscosas, sobre todo aquellos en zonas montañosas, pueden ayudar regular la cantidad y calidad del agua proporcionada a comunidades aledañas (Manson 2004; Brauman et al. 2007; Bruijnzeel 2010). En zonas con mucha deforestación, el reemplazo de la masa forestal por otros usos de suelo resulta en un aumento del escurrimiento pluvial, más flujos pico en los ríos después de eventos de lluvia y menos infiltración en el subsuelo y recarga de los mantos acuíferos. Como resultado en zonas con mucha deforestación aumentan los ciclos de inundaciones y sequias (Robinson et al. 2003; Brown et al. 2005). Por el otro lado, ecosistemas boscosas tienen la capacidad de modificar el microclima en los cuerpos de agua y filtrar contaminantes, así mejorando la calidad del agua y minimizando problemas de erosión de suelos y azolvamiento (Dindaro?lu et al. 2015; González et al. 2015).

**Secuestro de carbono:** Existe cada vez más evidencia de que las actividades humanas, en particular la quema de hidrocarburos, están contribuyendo al cambio climático global y que estos cambios tendrán un impacto importante en el bienestar socioeconómico de países como México (Pachauri et al. 2014). Ya que la deforestación está jugando un papel importante en estos cambios (Bonan 2008), México y otros países del mundo están diseñando estrategias de mitigación para conservar y aumentar la cantidad de carbono almacenado en estos ecosistemas (SEMARNAT 2013; Nepstad et al. 2013). Los cafetales de sombra y otros sistemas

agroforestales pueden jugar un papel importante en estos planes. Manson et al. (2008) encontraron que los cafetales tradicionales mostraron los niveles más elevados de almacenamiento de carbono, seguido por los bosques y finalmente por las fincas con manejos más intensificados. El promedio de carbono almacenado por árboles en los sitio incluidos en este estudio en el centro del estado de Veracruz (68.9 Mg C/ha) concuerda también con los niveles observados en otros estudios de carbono realizados en fincas de café de la misma región (Pineda-López et al. 2005), así como otros estados de México (Masera et al. 1995, De Jong et al. 1997, Peña del Valle et al. 2006). Esto apoya y sugiere estudios de cambios de manejo para aumentar su capacidad como sumideros de carbono generando fuentes alternativas de ingreso para cafetaleros y los dueños de otros sistemas agroforestales (Klooster y Masera 2000, Albrecht y Kandji 2003, Montagnini y Nair 2004, Polzot 2004, Peña del Valle 2006). En Chiapas, donde el mercado para este servicio ambiental es lo más avanzado del país, se logró vender un promedio de 31,649 Mg C/año durante el periodo 1997-2005, un 30% de lo cual viene de cafetales de sombra (Soto Pinto et al. 2006).

**Regulación del clima regional:** Aparte del cambio climático global, la reconversión de ecosistemas boscosas puede afectar también el albedo y tasas de evapotranspiración, provocando así cambios climáticos regionales y locales como los regímenes de temperatura y precipitación y a su vez impactando de manera negativa la producción agrícola (Bonan 2008; Lawrence y Vandecar 2015). Faltan más estudios pero existe evidencia de que las fincas de café de sombra tiene intercambios de energía y agua con el atmósfera similares a lo observado para doseles de bosque natural (Holwerda et al. 2013), lo cual sugiere que deben ser considerados como parte de la cobertura boscosa que ayude regular el clima regional.

**Control de plagas:** Aunque el control de enfermedades y plagas en cafetales es un tema complicado debido a la diversidad estructural y biológico de este agroecosistema (Waller et al. 2007; Avelino et al. 2012; Perfecto et al. 2014), existe una tendencia en México y otros países de América Latina de buscar soluciones sencillas como el uso de fungicidas o el uso de variedades tolerantes como el mecanismo principal control. El manejo integrado de plagas a cambio reconoce, y busca aprovechar, la complejidad de los agroecosistemas y sus las interacciones ecológicas en el desarrollo de estrategias holísticas de control (Flint et al. 2012). Estudios en fincas de café en México apoyan este enfoque mostrando que la diversidad de árboles en fincas de café, y una sombra intermedia, ayuden mantener poblaciones de enemigos naturales y microclimas idóneos para el control de plagas y enfermedades (Soto-Pinto et al. 2002; Barrera et al. 2008; Vandermeer et al. 2014).

**Belleza escénica:** Con más que 250 años de producción en México, los cafetales de sombra son una parte importante de la historia y cultura de las zonas montañosas del país. El turismo representa un derrame económico importante en estas y otras zonas de México (8.4% del PIB; SECTUR 2015). Sin embargo, en muchas comunidades cafetaleros la superficie de café de sombra está siendo transformada a otros usos de suelo más intensificados. Como ejemplo de este patrón se puede citar Coatepec, Veracruz, Pueblo Mágico y unos de los lugares más famosos para la producción de café en México. Datos de Cabrerar-Garcia (2015) indican que durante el periodo 2000-2010 este municipio perdió el 17.3% de sus superficie cafetalero, mismo que fue transformado a caña, potreros y fraccionamientos de casas. Mientras que el impacto económico de esta transformación (debido a reducciones en el valor de los predios y una disminución en ingresos turísticos) aún no ha sido cuantificado, estudios previos realizados en otros sistemas indiquen que las pérdidas económicas para economías locales y regionales asociadas con la perdida de cobertura boscosa pueden ser considerables (Kim y Johnson 2002; Tyrväinen et al. 2005; Mansfield et al. 2005; Mustika et al. 2015). Por eso, muchos países en América Latina

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de 2015

están implementando programas diseñados a conservar estos espacio verdes (Porro et al. 2012; Lyon 2013; Estrada-Carmona et al. 2014).

Lo anterior, concluye en la importancia que detenta el reconocimiento del valor ambiental y la necesidad de conservación de éstos ecosistemas que se ven severamente amenazados y cuyos servicios ambientales y de interés públicos, justifican la implementación de mecanismos que propicien su conservación y que induzcan a su aprovechamiento de manera sustentable.

### **Los sistemas agroforestales brindan muchos bienes y servicios a la sociedad**

1. Evitan la erosión al promover la infiltración del agua de lluvia, previenen la destrucción de pueblos y carreteras, por inundaciones y deslaves.
2. Los bosques de café de sombra son importantes productores del oxígeno que respiramos, ya que esta planta produce mayor cantidad de oxígeno que el que obtiene un área forestal normal.
3. Promueven la infiltración del agua de lluvia, fomentan la recarga de los mantos acuíferos y mantienen con vida los manantiales.
4. Evitan el azolve de las presas, de las lagunas, y de los esteros de las costas.
5. En los bosques de café se obtienen plantas medicinales y son benéficos, y resistentes a plagas y enfermedades que atacan a los cultivos agrícolas y al ganado.
6. Al capturar el bióxido de carbono del aire, contribuyen a disminuir el calentamiento del planeta.
7. Contribuyen en el hábitat de animales y plantas silvestres, ayudan a mantener la biodiversidad y a preservar el germoplasma.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma diversas disposiciones en materia de Agroforestación, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Agraria, de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, y de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable**, para quedar como sigue:

**Primero.** Se reforma el segundo párrafo de la fracción IV, así como el primer párrafo de la fracción XX del artículo 27 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, para quedar como sigue:

**Artículo 27...**

...

...

...

...

...

...

...

...

...

I. a III. ...

IV. ...

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas, **agroforestales** o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

...

**XX.** El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria, **agroforestal** y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

**Segundo.-** Se adiciona una fracción IV al artículo 116 de la **Ley Agraria** , para quedar como sigue:

**Artículo 116.-** Para los efectos de esta ley, se entiende por:

I. a III. ...

**IV.- Tierras agroforestales: los suelos utilizados para uso de sistemas agroforestales de café.**

**Tercero.-** Se adiciona una fracción VIII al segundo párrafo en su artículo 22, recorriéndose la actual VIII para ser la IX; y se adiciona una fracción X al tercer párrafo en su artículo 32,

recorriéndose la actual X para ser la XI, ambas de la **Ley de Desarrollo Rural Sustentable** , para quedar como sigue:

**Artículo 22.-** ...

...

I.- a VII.- ...

**VIII.- Sistema Nacional Agroforestal.**

...

**Artículo 32.-** ...

...

...

I.- a IX.- ...

**X.- El impulso a la investigación y desarrollo tecnológico agropecuario y forestal, la apropiación tecnológica y su validación, así como la transferencia de tecnología a los productores, la inducción de prácticas sustentables, mejoramiento de la infraestructura así como el fomento a la organización económica y social de los agentes de la sociedad agroforestal.**

...

**Cuarto.-** Se reforman las fracciones I, II, III, IV, V y se adiciona una fracción VI del artículo 2; se reforman las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXIII, XXIV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, y XXXII del artículo 3; **se reforma** la fracción I del artículo 4, **se adiciona la fracción LIII del artículo 7, se reforma el tercer párrafo del artículo 138 y se reforma las fracciones I y XII del artículo 139 de la de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable** , para quedar como sigue:

**Artículo 2.** Son objetivos generales de esta Ley:

I. Contribuir al desarrollo social, económico, ecológico y ambiental del país, mediante el manejo integral sustentable de los recursos forestales **y agroforestales** , así como de las cuencas y ecosistemas hidrológico forestales, sin perjuicio de lo previsto en otros ordenamientos;

II. Impulsar la silvicultura y el aprovechamiento de los recursos forestales **y agroforestales** , para que contribuyan con bienes y servicios que aseguren el mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos, especialmente el de los propietarios y pobladores forestales **y agroforestales** ;

III. Desarrollar los bienes y servicios ambientales y proteger, mantener y aumentar la biodiversidad que brindan los recursos forestales **y agroforestales** ;

IV. Promover la organización, capacidad operativa, integralidad y profesionalización de las instituciones públicas de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, para el desarrollo forestal sustentable y **agroforestal** , y

V. Respetar el derecho al uso y disfrute preferente de los recursos forestales y **agroforestales** de los lugares que ocupan y habitan las comunidades indígenas, en los términos del artículo 2 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás normatividad aplicable.

**VI. Fomentar el establecimiento y conservación de agrocultivos forestales.**

**Artículo 3.** Son objetivos específicos de esta Ley:

I. Definir los criterios de la política forestal y **agroforestal** , describiendo sus instrumentos de aplicación y evaluación;

II. Regular la protección, conservación y restauración de los ecosistemas, recursos forestales, **agroforestales** y sus servicios ambientales; así como la ordenación y el manejo forestal y **agroforestal** ;

III. Desarrollar criterios e indicadores para el manejo forestal sustentable y **agroforestal** ;

IV. Fortalecer la contribución de la actividad forestal y **agroforestal** a la conservación del medio ambiente y la preservación del equilibrio ecológico;

V. Fortalecer y ampliar la participación de la producción forestal y **agroforestal** en el crecimiento económico nacional;

VI. Promover una efectiva incorporación de la actividad forestal y **agroforestal** en el desarrollo rural;

VII. Coadyuvar en la ordenación y rehabilitación de las cuencas hidrológicas forestales y **agroforestales** ;

VIII. Recuperar y desarrollar bosques en terrenos preferentemente forestales y **agroforestales** , para que cumplan con la función de conservar suelos y aguas, además de dinamizar el desarrollo rural;

IX. Fortalecer y mejorar los servicios técnico forestales y **agroforestales** ;

X. Regular el aprovechamiento y uso de los recursos **agroforestales**, forestales maderables y no maderables;

XI. Promover y consolidar las áreas forestales y **agroforestales** permanentes, impulsando su delimitación y manejo sostenible, evitando que el cambio de uso de suelo con fines agropecuarios o de cualquier otra índole afecte su permanencia y potencialidad;

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de 2015**

**XII.** Compatibilizar las actividades de pastoreo y agrícolas en terrenos **agroforestales** y preferentemente forestales **así como implementar mecanismos que fomenten la conservación de los agroecosistemas forestales.**

XIII. Regular las auditorías técnicas preventivas **agroforestales** y forestales;

XIV. Estimular las certificaciones **agroforestales**, forestales y de bienes y servicios ambientales, tomando en consideración los lineamientos internacionales correspondientes;

XV. Regular la prevención, combate y control de incendios forestales y **agroforestales** , así como de las plagas y enfermedades **en estos sistemas** ;

XVII. Regular el transporte, almacenamiento y transformación de las materias primas forestales y **agroforestales** , así como la vigilancia de estas actividades;

XVIII. Promover que los productos **agroforestales** y forestales procedan de bosques manejados sustentablemente a través de **sus certificaciones respectivas** ;

XIX. Propiciar la productividad en toda la cadena **agroforestal** y forestal;

XX. Apoyar la organización y desarrollo de los propietarios forestales, **agroforestales** y a mejorar sus prácticas silvícolas;

XXIII. Contribuir al desarrollo socioeconómico de los pueblos y comunidades indígenas, así como de ejidatarios, comuneros, cooperativas, pequeños propietarios y demás poseedores de recursos forestales y **agroforestales** ;

XXIV. Promover la capacitación para el manejo sustentable de los recursos forestales y **agroforestales** ;

XXVI. Promover la ventanilla única de atención institucional eficiente para los usuarios del sector **agroforestal** y forestal;

XXVII. Dotar de mecanismos de coordinación, concertación y cooperación a las instituciones del sector **agroforestal** y forestal, así como con otras instancias afines;

XXVIII. Mejorar la efectividad del sistema integral **agroforestal** y forestal en los ámbitos nacional, regional, estatal y municipal;

XIX. Garantizar la participación de la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, en la aplicación, evaluación y seguimiento de la política **agroforestal** y forestal;

XXX. Promover instrumentos económicos para fomentar el desarrollo **agroforestal** y forestal;

XXXI. Impulsar el desarrollo de la empresa socia **agroforestal**, forestal y comunal en los pueblos y comunidades indígenas, y

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de  
2015**

XXXII. Fomentar la cultura, educación, capacitación, investigación y desarrollo tecnológico **agroforestal y forestal**.

**Artículo 4...**

I. La conservación, protección y restauración de los ecosistemas **agroforestales**, forestales y sus elementos, así como de las cuencas hidrológico-forestales **y agroforestales**, y

**Artículo 7. ...**

I. al LII. ...

**LIII. Agroecosistemas Forestal:** Son los **terrenos forestales**, dotados de árboles de uso múltiple con especies naturales o inducidas de una altura superior a 5 metros y que no integren un monocultivo, que cuentan con una cubierta arbolada de más del cincuenta por ciento del área y en los cuales se realizan actividades agropecuarias que se benefician de los efectos de la sombra y del clima de dicho **ecosistema forestal**.

**Artículo 138. ...**

...

La Federación garantizará mecanismos de apoyo para impulsar el desarrollo forestal sustentable, **el establecimiento y conservación de agroecosistemas forestales**, así como los destinados al Programa de Desarrollo Forestal, al Programa de Plantaciones Forestales Comerciales y la Reforestación y Conservación de Suelos, y demás que se establezcan. Asimismo buscará la ampliación los montos asignados y el mejoramiento constante de sus respectivos esquemas de asignación y evaluación, preferentemente con base en las necesidades y prioridades de las Unidades de Manejo Forestal y de los propietarios forestales.

...

...

**Artículo 139. ...**

I. Aumentar la productividad silvícola y **agrícola en agroecosistemas forestales** de las regiones y zonas con bosques y selvas predominantemente comerciales o para uso doméstico;

II. al XI. ...

**XII.** Promover los intercambios campesinos forestales y agroforestales, además de **la investigación y desarrollo tecnológico en estas áreas, la apropiación tecnológica y su validación, así como la transferencia de tecnología a los productores, la inducción de prácticas sustentables, mejoramiento de la infraestructura así como el fomento a la organización económica y social de los agentes de la sociedad agroforestal**.

XIII. al XX. ...

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de  
2015

**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 que se opongan al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los seis días del mes de octubre de 2015.

Diputada Noemí Zoila Guzmán Lagunes (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 35, 41, 73 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LEGISLADORES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Las y los senadores y diputados federales, integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; conforme a lo dispuesto en los artículos 8, numeral 1, fracción I, 163, fracción I, y 164 del Reglamento del Senado de la República, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan a consideración del pleno iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 35, fracción II; 41, fracciones II a IV; 73, fracción XXIX-U; y 116, fracción IV, inciso k), y se deroga el inciso p).

**Exposición de Motivos**

**I. Introducción**

No obstante el avance logrado en las reformas políticas constitucionales publicadas en agosto de 2012 y febrero de 2014, al permitir la participación ciudadana al acceso de cargos públicos mediante las candidaturas independientes, éstas no contemplan un marco constitucional que establezca los lineamientos básicos y mínimos que deben normar las candidaturas independientes o no partidistas, lo que ha producido una serie de irregularidades y contradicciones que generan violaciones de los derechos humanos de los ciudadanos.

El Partido Acción Nacional reconoce que el eje de la vida pública es el ciudadano.

Desde sus orígenes ha promovido la ciudadanización de la vida institucional de México. Desde esta lógica, se presenta la actual iniciativa para lograr que las candidaturas independientes, reconocidas en tratados internacionales que México es parte, puedan ser ejercidas a plenitud constitucional en un marco jurídico que las garantice y las haga efectivas.

El Partido Acción Nacional propone establecer los principios que deben regir en todo el país, para poder ser candidata o candidato independiente tanto a nivel nacional como estatal e impedir que la legislación secundaria federal o locales, establezcan restricciones que en los hechos anulan y debilitan este derecho humano propio de un auténtico sistema democrático.

**II. Antecedentes**

A lo largo de la historia política del país se han dado diversas reformas a favor del ejercicio político de los ciudadanos y su representación entre las que destacan la ciudadanización del Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral, así como las modificaciones de 2012 impulsadas por el presidente Felipe Calderón, que fortaleció la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos del país, y eliminó disposiciones que dotaban a los partidos políticos del derecho exclusivo a postular candidatos a cargos de elección popular y dio vida a las figuras de iniciativa ciudadana y consulta popular.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de 2015

La reforma política publicada el 10 de febrero de 2014, se suma a la lista de reformas que fortalecen los derechos básicos del ciudadano a través de las candidaturas independientes a las cuales se les reconoce el derecho al público y el acceso a los espacios en radio y televisión.

Sin embargo, aun cuando los artículos 35 y 116 de la Constitución prevén la figura de candidatos independientes para las elecciones federales y locales, la legislación secundaria establece ciertas disposiciones que en la mayoría de las ocasiones provoca restricciones que no favorecen la inclusión ciudadana y restringen las candidaturas no partidistas, como lo ha reconocido la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En efecto, así lo ha reconocido la propia Suprema Corte y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dado que han declarado inconstitucionales diversas disposiciones locales que restringen el acceso de ciudadanos por la vía independiente al ejercicio de cargos públicos de elección.

Muestra de ello es el pronunciamiento de la Sala Superior, en la que declara inconstitucional en Querétaro, la exigencia de asentar el domicilio de los ciudadanos que apoyan las candidaturas independientes.<sup>1</sup>

También declaró inconstitucional en Zacatecas, que el respaldo de ciudadanos se acredite a través de instrumentos notariales, o que se exija un escrito de intención previo al plazo de registro de candidaturas.<sup>2</sup>

Otro ejemplo es la disparidad de regulaciones sobre el acceso al financiamiento, razón por la cual el Tribunal Electoral sostuvo que las reglas sobre el financiamiento de candidatos independientes deben privilegiar una campaña con oportunidades reales y efectivas de éxito.<sup>3</sup>

Al momento de ser presentada la actual iniciativa se encuentran controvertidas en la Suprema Corte de Justicia de la Nación diversas legislaciones en las que se exige una cantidad de firmas desproporcionadas, otras en las que otorgan muy poco tiempo para reunir las firmas, y otras en las que se exige una separación de un partido político con una anticipación excesiva.

Aunado a los conflictos que provoca la legislación estatal, se encuentran normas con disparidades que no permiten el acceso objetivo e igualitario de los ciudadanos en la competencia por cargos públicos locales.

Atendiendo a lo anterior, es necesario modificar la Constitución a efecto de garantizar que tanto la legislación federal secundaria como las estatales, cumplan cabalmente con un nuevo marco constitucional que salvaguarde los principios bajo los cuales debe legislarse para garantizar de una manera efectiva la plena vigencia de las candidaturas no independientes no partidistas.

### **III. Marco común y eficacia para candidaturas independientes**

La fracción II, del artículo 35 constitucional, reformado el 9 de agosto de 2012, permite la participación de los candidatos independientes en los siguientes términos:

**II.** Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de 2015

corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

Asimismo, el artículo 41 constitucional en la fracción III garantiza a las candidaturas independientes el acceso a las prerrogativas para las campañas electorales; en su Apartado A, inciso d), establece los tiempos en radio y televisión a que tienen derecho dichas candidaturas.

Por su parte, el artículo 116, incisos k) y p), faculta a las legislaciones locales para regular la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes.

En ese sentido, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no establece las bases y los requisitos para las entidades federativas, sino únicamente se limita, en el artículo 357, numeral 2, a señalar lo siguiente:

2. Las legislaturas de las entidades federativas emitirán la normatividad correspondiente en los términos de lo señalado por el inciso p) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución.

Como se aprecia, nuestra Constitución y las leyes generales aplicables, no establecen con claridad las bases y requisitos que deben de contener la legislación para hacer garantizar la eficacia de candidaturas independientes.

Por ello, en aras de dotar de un marco común, se proponen las siguientes modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para homologar los derechos y obligaciones de los candidatos independientes en elecciones locales, requisitos para el registro incluyendo el porcentaje de firmas, plazos, financiamiento, tiempo de separación de cargos partidistas, acceso a las prerrogativas, acceso a radio y televisión, acceso al financiamiento privado, así como la posibilidad de contender mediante candidatura común.

Para ello se propone modificar los artículos 35, 41, 73 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que las bases y los requisitos para los candidatos independientes en elecciones locales sean fijados en la legislación general emitida por el Congreso de la Unión, y no las legislaciones locales, y señalar en los artículos transitorios, algunos parámetros sobre los que deberá versar la reforma legal secundaria.

Asimismo, se plantean algunas modificaciones en el texto constitucional, siendo estas las principales:

- Se fijan las bases y los requisitos para las candidaturas independientes en elecciones federales y locales, para facilitar su acceso y competencia.
- Se establece que los aspirantes a candidatos independientes, tanto para elecciones federales como locales, deberán reunir como máximo .5 por ciento de apoyo ciudadano, en vez de porcentajes en diversas legislaciones que oscilaban entre 1 y 3 por ciento.
- Se dispone un marco común como parámetro temporal, para que los ciudadanos puedan reunir las firmas, el cual oscila entre veinte y sesenta días, dependiendo de la cantidad de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores correspondientes a la demarcación electoral correspondiente. Los parámetros estarán establecidos en la ley general.

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de 2015**

- Al establecer un marco con bases y requisitos uniformes, se impide a los congresos locales que establezcan disposiciones que se materializan en restricciones para el registro de candidatos independientes, como periodos de tiempo corto para la búsqueda de apoyo ciudadano, o la obligación que los ciudadanos acudan ante notario u órganos locales para manifestar su apoyo.
- Se establece la posibilidad para que los candidatos independientes puedan concurrir en candidatura común con partidos políticos.
- Se garantiza el acceso por parte de los candidatos independientes al financiamiento público y privado en procesos electorales así como a las prerrogativas en radio y televisión.

En consecuencia, las legislaciones locales se encontrarán facultadas para emitir su marco normativo, con base en los parámetros, derechos y obligaciones que regule la ley general sobre las elecciones locales en materia de candidatos independientes.

#### **IV. Reforma constitucional**

Por tanto, se propone adecuar la Constitución de la siguiente manera:

**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano

(...)

**II.** Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determinen las **leyes generales** ;

Artículo 41.

(...)

I. y II. (...)

**III.** Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley **general**;

(...)

**Apartado A.** El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales y **candidatos independientes locales y federales** , de acuerdo con lo siguiente y lo que establezcan las leyes:

(...)

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de  
2015**

a) La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos **de partidos políticos** a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales. **Tratándose de candidatos independientes, el porcentaje de apoyo ciudadano con que deberán contar para su registro será de máximo .5 por ciento de ciudadanos que figuren en la listado nominal de electores correspondientes a la demarcación electoral por la cual se aspira a ser candidato;**

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad

...

**XXIX-U.** Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales; **y fijar las bases y requisitos para las candidaturas independientes en elecciones federales y locales** ; conforme a ~~las bases previstas~~ **lo previsto** en esta Constitución.

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

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

(...)

**IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que

(...)

**k)** Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público **y privado**, y al acceso a la radio y la televisión. **Todo lo anterior** en los términos establecidos en esta Constitución, **la ley general en la materia** y en las leyes correspondientes;

(...)

**p) (se deroga)** ~~Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución .~~

### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá reformar las normas previstas en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución a más tardar en ciento ochenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto. Dichas normas establecerán al menos lo siguiente:

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de 2015**

- a) Fijar las bases, condiciones, requisitos y plazos para el registro, así como los derechos y obligaciones de los candidatos independientes, de conformidad con los artículos 41 y 116 constitucionales;
- b) Garantizar que los plazos para que los aspirantes a candidatos independientes recaben el apoyo ciudadano, sean fijados en función de parámetros objetivos en relación al número de electores que figuren en el listado nominal de la demarcación correspondiente, los cuales no podrán ser menores de 20 días ni mayores de 60 días;
- c) Garantizar que el porcentaje de apoyo máximo exigido para el registro de las candidaturas independientes sea de .5 por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores correspondientes a la demarcación electoral por la cual se aspira a ser candidato;
- d) La forma, mecanismos y requisitos para recabar y acreditar el apoyo ciudadano necesario para la candidatura independiente;
- e) Garantizar que los plazos de registro para las candidaturas independientes se lleven a cabo con la mayor anticipación posible en cada proceso electoral;
- f) El acceso por parte de los candidatos independientes al financiamiento público y privado en procesos electorales así como a las prerrogativas en radio y televisión.
- g) Las candidaturas comunes entre partidos políticos que no sean de nuevo registro y los candidatos independientes, prohibiendo en dicho caso la transferencia de votos. Establecerá como obligación que en las candidaturas comunes entre partidos y candidatos independientes aparezcan sus emblemas por separado en las boletas electorales.

**Tercero.** Queda derogada cualquier disposición que contravenga lo establecido con los principios, bases, procedimientos y derechos reconocidos en el presente decreto.

**Cuarto.** Las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrán hasta ciento ochenta días después de reformadas las leyes generales para adecuar su legislación secundaria, en la inteligencia de que deberán cumplir los principios establecidos en los artículos 41 y 116 de la Constitución, incluyendo el artículo segundo anterior.

**Notas**

1 Tesis LXVII/2015.

2 Tesis VII/2015 y Tesis VIII/2013.

3 Tesis XXI/2015.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de octubre de 2015.

Diputado Marko Cortés Mendoza (rúbrica)

Senador Fernando Herrera Ávila (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ROGERIO CASTRO VÁZQUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

El que suscribe Rogério Castro Vázquez, diputado federal a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la ley fundamental y 6, numeral 1, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, lo siguiente

**Exposición de Motivos**

Que la inestabilidad constitucional es enemiga de la propia Ley Fundamental y no puede quedar al capricho de mayorías electorales transitorias, porque su fuerza normativa se debilitaría, amén de que en cuanto a su supremacía, goza de cierta rigidez y para su reforma es indispensable agotar un procedimiento más complicado que aquel que se sigue para la norma ordinaria.

La reforma constitucional es el mecanismo formal que el Código Político de 1917 establece para su modificación o alteración. Este procedimiento debe ser más rígido que el establecido para el Legislador ordinario, debido a la supremacía de la Norma Suprema y a la necesidad de que la Ley de Leyes guarde alguna estabilidad.

Que tal “complicación” como lo cita James Bryce, se identifica con la rigidez que debe proteger la Constitución de la República.<sup>1</sup>

El procedimiento de reforma constitucional es diferente al ordinario.

Mientras el primero, requiere del voto aprobatorio de los dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión y la aprobación de la mayoría de las Legislaturas Locales, el segundo, sólo requiere el voto aprobatorio de una mayoría simple de ambas cámara.

El artículo 135 del Código Político de 1917, consagra lo que la Teoría de la Constitución denomina como “principio de rigidez constitucional”, que no es otro que las disposiciones que integran el texto de la Ley Suprema, para ser reformadas o adicionadas, requieren de un procedimiento más complicado que el establecido para la legislación secundaria.

La rigidez de tal procedimiento se justifica por la relevancia y fundamentalidad que en el sistema jurídico desempeña la Norma Suprema.

La Ley Fundamental es un elemento vivo<sup>2</sup> de la sociedad mexicana que se ha transformado sustancialmente desde 1824 hasta nuestro días; su creación ha sido obra de los Congresos Constituyentes y su adecuación, producto del Constituyente Permanente o del Poder Revisor de la Constitución a través de las reformas y adiciones a la Ley de Leyes.

En la sesión del 30 de diciembre de 1823 el diputado por Coahuila Miguel Ramos Arizpe ya manifestaba que el Acta sólo se dirigía a sentar ciertas bases generales y a organizar lo que no

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de 2015

implicara demora, dejando así pues, el modo de modificar la Ley Suprema a la Constitución de 1824.<sup>3</sup>

En la sesión del 9 de enero de 1824,<sup>4</sup> Crescencio Rejón opinaba que el Acta Constitutiva que al parecer, no se podía reformar y que era necesario, que las modificaciones tuvieran que ser aprobadas por las Legislaturas de los estados.

José María Cabrera,<sup>5</sup> por su parte, decía que no se coartaba la facultad constituyente de modificar la Constitución.

En tanto que, Juan de Dios Cañedo<sup>6</sup> propuso la redacción del procedimiento de reforma constitucional que se establecería en la Constitución de 1824, establecido en el artículo 35 del Acta Constitutiva de ese año.<sup>7</sup>

La Constitución de 1824 estableció que el Congreso General podría resolver las dudas que ocurran sobre la **inteligencia** <sup>8</sup> de los artículos de esa constitución y del Acta Constitutiva, a su vez, las legislaturas de los estados podrían hacer observaciones, sobre determinados artículos de los documentos constitucionales, pero el Congreso General no las tomaría en cuenta sino hasta 1830.<sup>9</sup>

El Congreso en 1830 se limitaría a calificar las observaciones que merecieran en su opinión sujetarse a la discusión del Congreso siguiente, lo que se comunicaría al Ejecutivo para su publicación, el cual no podría hacer observaciones.<sup>10</sup>

Hecho lo anterior, la legislatura siguiente en el primer año de sus sesiones ordinarias se ocuparía de las observaciones sujetas a su deliberación para hacer las reformas que considerase pertinentes y de manera tajante se establecía que un mismo Congreso no podría hacer las reformas o adiciones constitucionales respectivas.

Las reformas o adiciones posteriores a 1830, se tomaran en consideración en los mismos términos sólo que en el segundo año de cada bienio, además de todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al presidente en el artículo 106.<sup>11</sup>

Finalmente, se establecía la prohibición expresa de que jamás se podrían reformar los artículos de los documentos constitucionales de 1824 que establecían la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación, y de los estados.<sup>12</sup>

Los argumentos para reformar o adicionar la Constitución se concentraron en cuanto al tiempo; los constituyentes de esta época consideraban que era necesario que nuestras instituciones maduraran, por lo que establecieron varios candados para llevar a cabo tal **empresa** : reformar la Constitución.

Las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835 no establecieron numeral alguno relativo al procedimiento de reforma constitucional; éste se plasma en la Séptima de las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

En la Séptima Ley de 1836, en su artículo 1o. se establecía que tendrían que transcurrir seis años, contados a partir de su publicación para poder hacer alguna modificación a esta Constitución.<sup>13</sup>

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de 2015

El Supremo Poder Conservador tenía como atribuciones la de dar o negar la sanción a las reformas de Constitución que acordara el Congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la Segunda Ley Constitucional.<sup>14</sup>

En esta Constitución encontramos nuevamente un plazo de seis años para reformar o adicionar la Norma Suprema.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 14 de junio de 1843;<sup>15</sup> establecieron a diferencia de las anteriores, que en cualquier tiempo podrían hacerse alteraciones o reformas a la Constitución con los dos tercios de votos<sup>16</sup> de ambas Cámaras.<sup>17</sup>

El artículo 202 de las Bases Orgánicas de 1843 no se menciona si para modificar la Constitución, se requerían las dos terceras partes de los miembros presentes o de la totalidad de ambas cámaras.

Que no obstante lo anterior, la Comisión nombrada para proponer un proyecto de Bases Orgánicas de la República, en una parte de lo que sería su exposición de motivos planteo que la Constitución podría reformarse en cualquier tiempo, siempre y cuando fueran aprobadas por los dos tercios de los presentes<sup>18</sup> de ambas Cámaras y así lo acordara el Gobierno.<sup>19</sup>

En el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 se estableció que en cualquier tiempo podrían reformarse los artículos de la Acta Constitutiva, de la Constitución Federal y de la Acta de 1847, siempre que las reformas se acordaran por los dos tercios de ambas cámaras, asimismo, fueran aprobadas por la mayoría de la Legislaturas de los Estados y por la mayoría de dos congresos distintos e inmediatos.<sup>20</sup>

A su vez, las reformas que se plantearan, limitando en algún punto la extensión de los poderes de los Estados, necesitarían la aprobación de la mayoría de las legislaturas.<sup>21</sup>

Los principios que establecían la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano representativo popular federal, y la división, tanto de los poderes generales, como de los Estados, no podrían sufrir alteración alguna.

La redacción actual del artículo 135 del Código Político de 1917 tiene su antecedente en el numeral 127<sup>22</sup> de la Constitución de 1857.

La Constitución podía ser adicionada o reformada y para que éstas reformas o adiciones llegaran a ser parte de la Norma Suprema, se requería que el Congreso de la Unión, con el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acordara las reformas o adiciones, y que las mismas fuesen aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados, dejando al Congreso de la Unión el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber si aprobadas las adiciones o reformas.

El actual artículo 135 se conserva en los mismos términos que el 127 de la Constitución de 1857, sólo con la diferencia de que el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de 2015

En cuanto al procedimiento para reformar o adicionar a nuestra Ley Suprema hay distinguidos juristas que están de acuerdo en seguir con reformas y adiciones constitucionales, siempre y cuando se hagan en los términos del artículo 135 constitucional.

Otros, no están muy de acuerdo con las modificaciones y sin embargo, consideran que son necesarias ya que se tienen que ir adecuando a las nuevas realidades de México.

La reforma constitucional, implica un cambio en el texto, en el sentido de agregar, modificar o eliminar algo.

Existen dos tesis al respecto; una que limita la reformabilidad de la Constitución y se atribuye a la llamada corriente decisionista, que consiste en que el pueblo como titular único de la soberanía, es el único facultado para modificar las decisiones políticas fundamentales; sólo así, pueden ser reformadas por el Poder Constituyente.

La corriente positivista, es la otra, que sostiene que lo único que se requiere para la validez de la reforma es que ésta se lleve a cabo conforme a las normas establecidas, por el Constituyente Permanente.

Es decir, que se sujete a lo dispuesto por el numeral 135 constitucional.

La pregunta que nos hacemos es ¿Debemos continuar con el procedimiento que establece el artículo 135 constitucional?

Si a lo anterior agregamos, que nuestra Constitución con sus 99 años es la más antigua de América Latina, es la decana entre ellas y sólo quizás excede en el mundo la de Estados Unidos.

Cabe destacar que la Constitución de 1824 se reformó en 17 ocasiones entre 1824 y 1835, y luego de 1847 a 1853, sufrió otras 17 reformas más; estas últimas, en su gran mayoría fueron promovidas por las legislaturas de los estados y por su parte, la Constitución de 1857, sufrió 32 modificaciones de 1861 a 1911.

El Código Político de 1917 a la fecha ha tenido más de quinientas modificaciones y aun pretendemos seguir reformando la Ley Fundamental, es por ello que proponemos un procedimiento aún más rígido para reformar o adicionar la Norma Suprema, que en el caso concreto por parte de las legislaturas de los estados sería con el voto aprobatorio de las dos terceras partes.

El numeral 135 de la Ley Fundamental establece un órgano integrado por la asociación del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados, que a través de reformas y adiciones a la misma, tiene competencia para alterar el Código Político de 1917.

Éste, participa en alguna forma de la función soberana, desde el momento en que puede afectar la obra que es expresión de la soberanía. Su función es, pues, función constituyente.

Y por otra parte, se trata de un órgano que sobrevive al autor de la Constitución, cuya vida se extinguió con su tarea, se considera que merece por todo ello el nombre de Poder Constituyente Permanente.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de 2015

El procedimiento para reformarla es rígido, toda vez que se requiere de un órgano especial y de una votación específica, distinta a la requerida para la aprobación de las leyes federales que es competencia del legislativo ordinario, esto es, la Cámara de Diputados y de Senadores.

Mientras que para reformar o adicionar a la Constitución se requiere que sea aprobada por las 2/3 partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas locales, no así, en tratándose del legislativo ordinario, ya que en este caso, para reformar o adicionar las leyes federales se requiere de una mayoría simple.

Tratándose de las legislaturas locales ¿Qué porcentaje se requiere en lo anterior y que requisitos deben cubrir las mismas para aprobar una reforma o adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

Que para que las legislaturas estatales puedan aprobar las reformas o adiciones a la Constitución Federal, deben atender a su procedimiento legislativo estatal, es decir, el que se establece tanto en sus constituciones estatales como en sus respectivas leyes orgánicas de los poderes legislativos locales.

Las constituciones estatales de las 31 entidades federativas, en su gran mayoría, establecen que para que se puedan reformar o adicionar sus constituciones locales, en su gran mayoría, se requieren las dos terceras partes de los diputados presentes, salvo algunas excepciones.

Es decir, una gran mayoría establecen, en sus respectivas constituciones, un procedimiento de reforma constitucional similar al federal en cuanto al porcentaje para aprobar una reforma constitucional estatal y una minoría no contemplan porcentaje similar al de la Constitución de la República.

Aunado a lo anterior, tendrá que efectuarse el cómputo de votos estatales por la Comisión Permanente o por el Congreso de la Unión, en donde se estudie no sólo el decreto aprobatorio, esto es, si se da cumplimiento a las formalidades contenidas en cada una de las constituciones y leyes estatales para la aprobación y expedición del decreto respectivo; requisitos que no contempla el artículo 135 de la Ley Fundamental, por lo que se hace necesario, acompañar el expediente completo de las discusiones y votaciones de los congresos locales.

Por lo expuesto, los integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, proponemos hacer más rígido el procedimiento de reforma constitucional por lo que sometemos a la consideración de esta Soberanía el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforma artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo único.** Se **reforma** el artículo 135, en sus dos párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 135.** La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes del **total d**e los individuos presentes acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de  
2015**

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, **con los expedientes completos de las discusiones y votaciones**, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

**Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en las materias que se reforman en virtud del presente decreto al artículo 135 dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

La legislación a que se refiere el presente transitorio deberá regular la reforma constitucional.

**Tercero.** Las legislaturas de los estados tendrán un plazo de 180 días naturales, contado a partir de su entrada en vigor, para armonizar su normatividad conforme a lo establecido en el presente decreto.

**Notas**

1 Cfr. Bryce, James, *Constituciones flexibles y rígidas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1952, la cual hoy se encuentra superada y reviste poca trascendencia. Véase otro matiz de la reforma constitucional en Estrada Michel, Rafael y Núñez Torres, Michael, “La reforma constitucional en México. ¿De qué Constitución estamos hablando?”, en id. (coords.), *La reforma constitucional, sus implicaciones jurídicas y políticas en la Administración Pública y Política Publica*, 2010, p. 391.

2 Así lo señalaba Jorge Carpizo McGregor.

3 Cfr. El *Águila* del 31 de diciembre de 1823 y 1º de enero de 1824.

4 Los periódicos El *Águila* del 11 de enero y El Sol del 10, ambos de 1824, dieron cuenta de lo anterior.

5 Diputado por Michoacán.

6 Diputado por Jalisco.

7 Artículo 35, Esta acta solo podrá variarse en el tiempo y términos que prescriba la Constitución general. Véase. Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1824, 26 p.

8 La interpretación auténtica o legislativa fue señalada por Miguel Ramos expuso, en el sentido de que en caso de que una ley esté tan mal formada, que ofrezca tales contradicciones que no se pueda poner en ejecución sin que se aclare, es muy remoto, y en los casos que puedan ocurrir de que se dude de la inteligencia de una ley y el Congreso no convenga en darle interpretación, se llevará a efecto según su inteligencia más natural, aseverando que el que hace la ley, es, el que debe interpretarla. Cfr. Sesión de 9 de junio de 1824.

9 Cfr. Artículo 170. Para reformar o adicionar esta Constitución o la Acta Constitutiva, se observaran además de las reglas prescritas en los artículos anteriores, todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones concedidos al presidente en el artículo 106 y Artículo 171. Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la Acta Constitutiva que establecen la

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de 2015

libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados.

10 Cfr. Artículo 170 de la Constitución de 1824.

11 Cfr. Artículo 106. El presidente puede por una sola vez, dentro de diez días útiles, hacer observaciones sobre las leyes y decretos que le pase el congreso general, suspendiendo su publicación hasta la resolución del mismo congreso, menos en los casos exceptuados en esta Constitución.

12 Cfr. Artículo 171 de la Constitución de 1824.

13 Cfr. Artículo 1. En seis años, contados desde la publicación de esta Constitución, no se podrá hacer alteración en ninguno de sus artículos. , Este numeral fue aprobado por 58 votos a favor y 9 en contra en la sesión de 6 de diciembre de 1836.

14 Cfr. Artículo 12. Fracción X. Dar o negar la sanción a las reformas de constitución que acordare el congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva.

15 La segunda de las constituciones centralistas en México.

16 En el artículo 202 no se estableció si eran los dos tercios de votos de los presentes o de la totalidad de los integrantes de ambas cámaras.

17 Cfr. Artículo 202. En cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones o reformas a estas bases. En las leyes que se dieran sobre esta materia, se observará todo lo prevenido respecto de las leyes comunes, sin más diferencia que para toda votación, sea la que fuere, no se han de requerir ni más ni menos de dos tercios de votos en las dos cámaras. El ejecutivo tendrá en estos casos la facultad 20 del art. 87. Fue aprobado por 31 votos a favor y 15 en contra, el día 22 de mayo de 1843.

18 Cfr. Sala de comisiones de la Honorable Junta Nacional Legislativa. —Sesión de la Comisión nombrada por la Honorable Junta Nacional Legislativa, y que celebró sesión el día 11 de enero de 1843.

19 Cfr. Artículo 86, fracción XX, el cual al texto dice: Hacer, dentro de treinta días, observaciones con audiencia del Consejo a los proyectos aprobados por las Cámaras, suspendiendo su publicación: este término comenzará a contarse desde el mismo día en que los reciba. Si el proyecto aprobado fuere reproducido, el gobierno podrá suspenderlo, con audiencia del Consejo, hasta el inmediato período de sesiones, en que corresponda que las Cámaras puedan ocuparse del asunto, dándoles aviso de esta resolución dentro de igual término. Si fuera reproducido por los mismos dos tercios de ambas Cámaras, el gobierno lo publicará. Cuando los treinta días de que habla este artículo, concluyan estando ya cerradas las sesiones del congreso, dirigirá el gobierno a la diputación permanente las observaciones que hiciere, o el aviso que debe dar. Pasado el referido término, sin practicar nada de lo prevenido, se tendrá por acordada la sanción, y la ley o decreto se publicará sin demora.

20 Cfr. Artículo 28 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

21 Ibidem. Artículo 28 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

22 El artículo 127 del Constitución de 1857 fue discutido y aprobado en las sesiones de noviembre 18, 25 y 26 de 1856. Lo anterior se puede consultar en Zarco, Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 – 1857, Extracto de todas las sesiones y documentos parlamentarios de la época, Imprenta de Ignacio Cumplido, México 1857, T. II p 560, 590 – 595, 608 - 613. Artículo 125 del proyecto. Aprobado por 67 votos a favor y 14 en contra.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de  
2015

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de octubre del año dos mil quince.

Diputado Rogerio Castro Vázquez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO LUIS GILBERTO MARRÓN AGUSTÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito diputado federal Luis Marrón Agustín del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional correspondiente a la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto, en materia de estímulos fiscales, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Una de las principales exigencias de nuestra sociedad ha sido la transparencia y rendición de cuentas del ejercicio del gasto público.

A partir de este elemento base de cualquier democracia, en México se han demandado constantemente modificaciones a la norma vigente que garanticen dos principios básicos: 1) El ejercicio eficiente y transparente de los recursos públicos y; 2) La Rendición de Cuentas.

Derivado de las exigencias y principios antes señalados, es importante señalar que durante la administración panista se dio una apertura total a la información sobre el ejercicio del recurso Federal, Estatal y Municipal.

Actualmente, las dependencias de los diferentes órdenes de gobierno son obligados por las diferentes leyes a publicar información sobre la forma en que gastan sus recursos, garantizando con ello, el acceso de cualquier ciudadano a la información presupuestal.

No obstante lo anterior, las leyes vigentes contienen candados que no permiten tener **acceso total** a cierto tipo de información por considerarse exclusiva de la Federación o en su caso, de los gobiernos locales.

Aun cuando contamos con instancias como la Auditoría Superior de la Federación, ASF, cuyo objetivo se centra en fiscalizar el ejercicio de los recursos a los tres Poderes de la Unión, los órganos autónomos, entidades federativas y municipios, así como a todos aquellos que ejercen recursos provenientes del erario público, todavía no le es posible fiscalizar las participaciones federales porque la ley así lo establece, dejando la atribución a los órganos locales de fiscalización que en la mayoría de los casos terminan siendo oficialía de partes de los gobernadores pues resulta común que los auditores se sometan a sus criterios y demandas malsanas para la transparencia y rendición de cuentas.

Es decir, a pesar de que las participaciones federales provienen de los impuestos que pagamos los ciudadanos de este país, éstas siguen a cargo exclusivamente de instancias fiscalizadoras locales que no garantizan el buen desempeño al momento de llevar a cabo los trabajos de auditorías.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de 2015

Si revisamos el artículo 79 constitucional y los diferentes artículos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) que versan sobre el tema de la fiscalización de las participaciones federales, es posible encontrar una contradicción en su redacción.

El primer artículo citado señala que la ASF tiene la facultad de fiscalizar “en coordinación con las entidades locales de fiscalización, las participaciones federales.

Sin embargo, cuando revisamos la ley secundaria (LFRCF) notamos que la misma, establece candados en diferentes artículos para que la auditoría federal revise los ingresos, los egresos, subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública pero hace una excepción de las participaciones federales. Es decir, la ley secundaria contradice el mandato constitucional.

Aunque el máximo ordenamiento legal es la Constitución, las entidades federativas se han aprovechado de esta laguna para cometer diversas irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos, principalmente de las participaciones federales.

No es cosa menor si tomamos en cuenta que del total del presupuesto de egresos de la Federación que se ejerce en un año, una tercera parte corresponde a los recursos que se destinan a los estados y municipios por concepto de gasto federalizado.

De acuerdo con datos de las estadísticas oportunas de finanzas elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, durante los últimos tres años la Federación ha destinado a través de participaciones y aportaciones federales un total de 3.3 billones de pesos, que comparados con el presupuesto total del país para el 2015, representan prácticamente el 67 por ciento de dicho total. A pesar de esto, el impresionante presupuesto dirigido a entidades federativas y municipios no se corresponde con el ejercicio eficiente y transparente de dichos órdenes.

El Informe sobre la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013 entregado a la Cámara de Diputados por parte de la ASF señala que la revisión solamente de las aportaciones federales, arrojó un total de 6 mil 015 observaciones que representaron el 67 por ciento del total de observaciones emitidas por dicha instancia, mismas que ascendieron a 8 mil 915.

Las observaciones emitidas a estados y municipios derivaron en un impacto económico de más de 36 mil 900 millones de pesos que en comparación con el impacto total, representaron el 65%. Prácticamente el total de irregularidades y desvío de recursos se dio en los gobiernos locales única y exclusivamente por la revisión de la mitad de los recursos que reciben anualmente.

Entre los estados con mayores irregularidades se pueden mencionar a Chiapas, Michoacán y Veracruz, que en conjunto sumaron un daño al erario público por 17 mil 537 millones que representó el 47 por ciento del total del impacto económico del gasto federalizado resultado de 712 observaciones.

A pesar de que en el transcurso de las auditorías se solventaron parte de las irregularidades, el desvío de recursos y la impunidad con que muchos servidores públicos locales trabajan, fue un hecho. Pocos funcionarios han sido declarados formalmente culpables del daño público al erario federal y de los actos ilícitos que cometieron pero que “repararon” porque fueron auditados. Tan sólo en 2013, las acciones de responsabilidad administrativa sancionatoria fueron 635.

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de 2015**

Es cierto, la ASF entrega información sobre la fiscalización que se hace a las aportaciones federales, empero aún no es posible contar con resultados que correspondan a las participaciones federales, que como bien señalamos, se debe a que la ley vigente lo impide.

Por esta razón, la presente iniciativa pretende corregir la laguna legal que existe en la Constitución referente a fiscalizar al igual que las aportaciones federales, las participaciones.

Con la modificación que pretendo hacer a través del presente proyecto de iniciativa, cumplo así con uno de los objetivos de nuestra Agenda Legislativa para el presente periodo, pero además, busco frenar los constantes actos de corrupción que se suscitan principalmente en los órdenes locales y que han tenido como resultados, un daño al presupuesto de nuestra nación.

Nuestro país atraviesa por condiciones económicas adversas que han orillado a la Federación al recorte presupuestal. Por esta razón, es fundamental que obliguemos a los órdenes locales a través de la ley, a ejercer los recursos públicos de manera eficiente, en el entendido de que la totalidad de dichos recursos podrán ser fiscalizados.

Queremos dejar constancia también que reconocemos que la ASF ha demostrado su alto sentido de responsabilidad e imparcialidad en los trabajos de auditoría pero esto no ha sido suficiente.

Tenemos que darle las herramientas legales necesarias para que la información que entreguen a la Cámara de Diputados y al público en general, sea suficientemente completa y obliguen a los funcionarios públicos a pensar un poco más, en incurrir en el ejercicio deficiente e irregular del presupuesto local.

Por lo expuesto y con el fundamento legal referido en el proemio del presente documento, presento ante esta soberanía el siguiente proyecto de

**Decreto**

**Artículo Único.** Se reforma el segundo párrafo, fracción I, del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 79. ...**

...

...

...

I. ...

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. En los términos que establezca la ley fiscalizará, de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de  
2015

federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

...

...

...

II. a VI. ...

**Transitorio**

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

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de octubre de 2015.

Diputado Luis Gilberto Marrón Agustín (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 41 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SERGIO LÓPEZ SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

**Planteamiento del problema**

En lo general, México ha registrado leves avances en la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, que a todas luces son insuficientes, además de poco eficientes; tan es así que sólo 3 mujeres forman parte del gabinete integrado por 22 dependencias que auxilian de manera directa al presidente de la República. Cabe señalar que en la administración pública estatal se replica este fenómeno.

Asimismo, en lo que a la gestión gubernamental se refiere, se siguen realizando acciones aisladas y heterogéneas debido a que no se ha considerado la perspectiva de género en todas las fases del ciclo de las políticas públicas? es decir, en su diseño, presupuesto, implantación, seguimiento y evaluación en los tres niveles de gobierno.

**Argumentos**

De manera muy particular, un sinnúmero de estudios e indicadores señalan que las políticas y acciones municipales con ausencia de enfoque de género abonan la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres. Por ello, la ausencia de perspectiva de género constituye el cimiento de la situación negativa de las políticas, programas y acciones públicas que ocasionan la desigualdad generalizada, principalmente en el ámbito municipal, donde difícilmente se reconocen y respetan los derechos de las mujeres, reconocidos en la legislación federal, estatal y diversos instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México.

Es decir, existe una relación causal directa entre la ausencia de perspectiva de género en la administración pública municipal y las desigualdades de género.

Así pues, las mujeres enfrentan una severa y muy arraigada problemática, la cual se sitúa en dos campos: el ámbito institucional y el ámbito social.

Respecto al ámbito institucional, tenemos que los gobiernos municipales no cuentan con capacidades suficientes, ni económica, ni políticas ni sociales, para incorporar la perspectiva de género en su ámbito de gestión pública.

Por otro lado, la desigualdad de género expresada en ámbito social, constituye un problema de desarrollo multifactorial, sin embargo, la solución a dicha problemática encuentra salida institucionalmente, es decir, en la gestión pública municipal. Lo cual en definitiva representa un círculo vicioso.

De aquí la pertinencia de fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales en la labor de institucionalizar y transversalizar la perspectiva de género, a partir del establecimiento de la obligación de implementar programas y acciones dirigidas a institucionalizar la perspectiva de

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de  
2015**

género, aspecto fundamental para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, así como para prevenir, combatir y erradicar la violencia de género.

En este contexto, resulta fundamental que los municipios impulsen y faciliten el acceso a los mecanismos para el adelanto de las mujeres a través del diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas, programas y acciones que les permitan consolidar su incidencia en la toma de decisiones en la gestión gubernamental. Para ello, también es fundamental que los ayuntamientos se integren de manera paritaria, lo que sólo se logrará si la postulación a ocupar cargos en los ayuntamientos se realiza bajo esta perspectiva.

Lo anterior cobra relevancia si tomamos en consideración que de los 2 mil 456 municipios que hay en México, sólo 178 son gobernados por mujeres, lo que representa el 7.2 por ciento, de acuerdo al estudio “Participación política de las mujeres en México, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Así pues, y toda vez que la transversalidad se entiende como “el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas.”<sup>1</sup>

La transversalidad implica dejar el supuesto neutro, es decir, sin diferencias, para adoptar el esquema mujeres y hombres, reconociendo y aceptando las diferencias y desigualdades. Como proceso, la transversalidad de género busca incidir en la toma de decisiones, con el objetivo de cerrar las brechas de desigualdad de género.

Así pues, resulta apremiante coadyuvar en la instrumentación de acciones en materia de igualdad de género en los diversos ámbitos de la administración pública municipal, con el fin de fomentar e impulsar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, promover la no discriminación de género y a combatir y erradicar la violencia con motivo de éste, porque sin lugar a dudas, mientras la mitad de la población mexicana, que son las mujeres, se encuentre sumida en el rezago y padeciendo la discriminación y la violencia, difícilmente podremos alcanzar las metas de desarrollo económico, político y social a las que aspiramos como nación.

En virtud de lo expuesto, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforma el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 y se adiciona el inciso j), a la fracción V, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Para quedar como sigue:

**Artículo 41. ...**

...

**I. ...**

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de 2015**

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales, **así como en las candidaturas a integrar los ayuntamientos**. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

...

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

**I. a IV. ...**

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

**a) a i) ...**

**j) Implementar programas y acciones dirigidas a institucionalizar la perspectiva de género, aspecto fundamental para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, así como para prevenir, combatir y erradicar la violencia de género.**

**Transitorio**

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

**Notas**

1 <http://www.inmujeres.gob.mx/inmujeres/images/stories/cuadernos/c13.pdf>

Dado en el salón de sesiones, a 1 de octubre de 2015.

Diputado Sergio López Sánchez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ARACELI DAMIÁN GONZÁLEZ Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

La que suscribe, diputada Araceli Damián González, integrante del Grupo Parlamentario de Morena a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, fracción I, del numeral 1; 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 reforma y adiciona el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, producto del Constituyente de 1916-1917, ya no es la misma, con sus 99 años es la tercera más antigua del continente y la segunda en América Latina.

El artículo 93, párrafo tercero de la Norma Suprema,<sup>1</sup> establece que el Pleno de la Cámara de Diputados, a petición de una cuarta parte de sus integrantes, está facultado para integrar comisiones para investigar sólo el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, lo que ha sido rebasado, pues el contexto histórico de 1977 en que esto se estableció, es diverso a la actual realidad que vivimos.

En la exposición de motivos que dio origen a la adición del párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución Política,<sup>2</sup> en su parte conducente enunciaba:

**“El desarrollo económico experimentado por el país en los últimos años ha provocado el crecimiento de la Administración Pública, fundamentalmente del sector paraestatal multiplicándose el número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal . Acorde con el propósito de la reforma administrativa y con los ordenamientos que de ella han surgido, se hace necesario buscar fórmulas que permitan poner una mayor atención y vigilar mejor las actividades de dichas entidades.”**

**“Con el fin de que el Congreso de la Unión coadyuve de manera efectiva en las tareas de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo sobre las corporaciones descentralizadas y empresas de participación estatal, se agrega al artículo 93 de la Constitución un nuevo párrafo, que, en caso de ser aprobado, abre la posibilidad de que cualquiera de las dos Cámaras pueda integrar comisiones que investiguen su funcionamiento, siempre y cuando lo solicite la tercera parte de sus miembros tratándose de los Diputados, y de la mitad si se trata de los Senadores. Esta facultad se traducirá en nuevos puntos de equilibrio entre la Administración Pública y el Poder Legislativo.”**

**“Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal; éste será el que determine las medidas administrativas y el deslinde de las responsabilidades que resulten . De esta manera se conservan intactas las facultades del propio Ejecutivo, relativas a la**

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de  
2015**

dirección del sector paraestatal de la Administración Pública, **sin que resulte quebrantado el principio de separación de Poderes.”**

El Ejecutivo planteó en aquella época, nuevos puntos de equilibrio entre la Administración Pública y el Poder Legislativo, encomendándose al primero el deslinde de las responsabilidades en que hubiesen incurrido los servidores públicos de la administración pública paraestatal, dejando incólumes a sus secretarios de despacho.

En el dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos, y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 18 de octubre de 1977,<sup>3</sup> sus integrantes señalaban que la Iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal, era una “medida altamente saludable”, además de “una expresión más de la colaboración de los Poderes y de su corresponsabilidad para resolver con eficacia aspectos trascendentales de la administración pública”, por lo que no tuvieron inconvenientes en su aprobación.

Por su parte, las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera Sección de la Cámara de Senadores,<sup>4</sup> ratificaron el porcentaje de la colegisladora, y en lugar de una tercera parte, aprobaron como mínimo la cuarta parte para los diputados.

Además, citando al Ejecutivo Federal, sostenían que:

“El imperativo de la participación del Estado está dado por nuestra democracia social; de ahí todo el juego de posibilidades y alternativas tan amplias, riquísimas que tenemos y podemos tener; la participación directa, reguladora del Estado mediante sus leyes que pueden obligar y pueden prohibir; se puede concertar y convenir; es dable fomentar, propiciar, promover, estimular y desestimular es posible actuar en forma descentralizada o actuar participando”.

“Dentro de estos principios se requiere que los organismos o empresas públicas sean eficientes para el mejor cumplimiento de sus objetivos y que sean administrados con eficacia y probidad. **Por tal razón, es muy importante que las Cámaras puedan vigilar su funcionamiento”.**

El Constituyente Permanente, consideró trascendental que las cámaras del Congreso de la Unión vigilaran el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con lo cual instauró un nuevo equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo, sin quebrantar la división de poderes.

Así, en su momento, el desarrollo económico experimentado por el país y el crecimiento de la Administración Pública, principalmente los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, motivaron en 1977 la creación de comisiones de investigación, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores a efecto de que coadyuvaran, en las tareas de supervisión y control de tales organismos.

A casi cuatro décadas, la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, se ha transformado, amén de la reciente creación de las Empresas Productivas del Estado y un número creciente de órganos autónomos.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de 2015

El artículo 93 constitucional,<sup>5</sup> dispone que las funciones de control de la actividad gubernamental le corresponden al Congreso de la Unión. En particular, a la Cámara de Diputados, órgano de carácter representativo, el Código Político de 1917 le atribuye diversas facultades para verificar la regularidad de la gestión administrativa del Estado, encontrándose, dentro de éstas, las denominadas “de investigación”, a través de las cuales los representantes de la nación conocen el estado que guarda la Administración Pública respecto a un determinado asunto, generando un juicio propio que permite valorar la eficiencia y legalidad de la actuación del gobierno.

La Representación nacional, ejerce funciones propias de control sobre organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria que integran la Administración Pública Federal, derivado de la atribución establecida en el tercer párrafo del artículo 93 constitucional.

La Cámara de Diputados, sólo puede ejercer su facultad de investigación, tratándose de los organismos antes señalados, por lo que su atribución se encuentra limitada.

Una de las características de los Estados democráticos, consiste en la facultad de los congresos para investigar las actividades gubernamentales. En las democracias avanzadas, se considera incluso que ese acto de control político forma parte de los derechos de minoría parlamentarias.<sup>6</sup>

Los representantes de la nación se han convertido en simples testigos de los acontecimientos que sacuden al país, y a lo más que pueden aspirar en la actualidad es a expresar opiniones o puntos de vista, pero no a tomar decisiones, y menos indagar acerca de hechos que afecten a sus representados.<sup>7</sup>

Por lo antes expuesto, esta Soberanía debe contar con amplias facultades para indagar lo que aflige a sus ciudadanos, y poder recuperar así la confianza en nuestras instituciones. La debilidad del Poder Legislativo mexicano ha impedido una efectiva facultad de control sobre el Ejecutivo y la administración pública en su conjunto,<sup>8</sup> y desde luego, al Poder Judicial de la Federación.

Este último poder, a pesar de la responsabilidad en que han incurrido sus jueces, magistrados o ministros, así como los integrantes del Consejo de la Judicatura, poco o nada ha hecho al respecto; la administración de justicia, no poca veces está al servicio de los menos, dejando en el desamparo a los más.

El Código Político de 1917, no previó el estado de cosas que aquejan hoy a la República, y que en nombre del bien común, han despojado a la nación de su patrimonio y recursos naturales, además de que sus servidores públicos se han convertido en mercaderes de las rentas públicas.

El pueblo, en ejercicio de su soberanía, puede y debe impedir los actos de corrupción e impunidad en que se encuentra la República.

Morena, como grupo parlamentario, tiene el compromiso de combatir y denunciar la corrupción, las injusticias, y los abusos del poder donde quiera y contra quien sea, es por ello que se plantea ampliar la competencia de las comisiones de investigación e incluir, a la administración pública centralizada y paraestatal, al Poder Judicial de la Federación y a los órganos autónomos.

Por lo expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Soberanía, el siguiente proyecto de

**Decreto por que reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

**Artículo 93.-** Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

...

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento **de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, de las Empresas Productivas del Estado, así como del Poder Judicial de la Federación y de los órganos autónomos.** Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal **y de las autoridades competentes.**

...

...

**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. Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977.

2 Cfr. Iniciativa decreto que reforma y adiciona los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada en la Cámara de Diputados el 6 de octubre de 1977 por el Poder Ejecutivo; Dictamen de Primera Lectura del 18 de octubre de 1977; Dispensa de Segunda Lectura y Debate en lo general del 19 de octubre de 1977; Debate en lo particular del 20, 24 y 25 de octubre de 1977 en la Cámara de Diputados; Dictamen de Primera Lectura del 3 de noviembre de 1977; Dispensa de Segunda Lectura y Debate en lo general del 4 de noviembre de 1977; Debate en lo particular del 11 de noviembre de 1977 en la Cámara de Senadores; Proyecto de Declaratoria del 1 de diciembre de 1977 en la Cámara de Diputados y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977.

3 Cfr. Dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de Primera Lectura del 18 de octubre de 1977.

4 Cfr. Dictamen de las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera Sección de la Cámara de Senadores 3 de noviembre 1977.

5 Cfr. Artículo 93, párrafo tercero, que a la letra dice: Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de  
2015**

participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

6 Doctor Diego Valadez, *Reforma* del 15 de septiembre de 2015, p. 10

7 Ídem. Op. Cit.

8 Donato-Mora, Cecilia, Instrumentos Constitucionales para el Control Parlamentario.  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/CuestionesConstitucionales/numero/4/art/art4.htm>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de octubre de dos mil quince.

Diputada Araceli Damián González (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ SANTIAGO LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El suscrito, diputado integrante de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el noveno párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El principio del interés superior del niño debe ser analizado desde una perspectiva histórica, toda vez que no es nuevo y su aparición en el derecho es consecuencia del extenso uso que de éste se ha hecho en los sistemas jurídicos de tinte anglosajón o de corte codificado.

Al principio, este sector poblacional era prácticamente ignorado por el derecho y solamente se protegían las facultades, generalmente muy discrecionales, de los padres, lo que propiciaba que el interés del niño fuera un asunto privado y, en consecuencia, quedaba fuera de la regulación de los asuntos públicos.

Conforme creció la preocupación por los niños y sus respectivos intereses, se empezó a reconocer que ellos podían tener intereses jurídicamente protegidos diversos a los de sus padres.

En Gran Bretaña esta evolución propició la aplicación del derecho de equidad como alternativa al derecho consuetudinario, que sólo consideraba al niño como un instrumento para el uso de sus padres. En Francia, se estableció que el estado podía asumir en ciertos casos la tutela del niño o impartir órdenes para su educación, como ocurrió con disposiciones del Código Napoleónico que permitía que los tribunales, para un mayor bienestar de los niños, pudiera alterar las reglas de custodia de los hijos en caso de divorcio.

En América Latina, este desarrollo se ha hecho poco a poco presente en el derecho familiar, aunque ello no lo exentó de haber tenido un largo camino que recorrer para avanzar en este proceso de considerársele como un interés que debía ser públicamente protegido. Por lo que no es equivocado señalar que los intereses de los niños han pasado a ser parte de los asuntos públicos de manera paulatina.

Cuando se habla del interés superior del niño, se hace referencia a la necesidad de reconocer al menor su calidad de persona humana y, consecuentemente, sujeto de los derechos inherentes a esa condición. Así, en el plano normativo al reconocer al niño como un sujeto portador de derechos, este principio se torna en un mecanismo eficaz para oponerse a la amenaza y vulneración de los derechos reconocidos y promover su protección igualitaria.

Este principio jurídico de derechos humanos, se encuentra consagrado implícitamente en toda la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, que es expresión de un consenso garantista para este sector poblacional a nivel mundial.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de 2015

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el noveno párrafo de su artículo 4o. señala que: “en todas las decisiones del estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos”.

En el derecho internacional de los derechos humanos, el Estado mexicano está obligado a velar en todo momento por el interés superior del niño, toda vez que así lo mandata la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular, en los artículos 23 y 24), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en el artículo 10) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño, de los cuales nuestro país es parte.

Desafortunadamente siguen imperando visiones positivistas de los tribunales en nuestro país, que bajo el estigma parcial y sesgado de que si la ley no lo precisa, el juzgador no puede asegurar la integridad física y psicológica del menor, ya sea mediante medidas cautelares o de otra índole, durante un proceso de guardia y custodia, aún y cuando exista un riesgo eminente y fundado de que el niño corre peligro o puede ser objeto de un delito. Los argumentos que con frecuencia se aluden para evadir su responsabilidad y, con lo cual, también se deja de cumplir con el mandato constitucional de salvaguardar en todo momento el interés superior del niño, son que: la guarda y custodia es materia de sentencia definitiva o que no se le puede retirar del progenitor al menor porque ello traería consecuencias jurídicas para el propio juzgador.

Por lo mismo, el objeto de esta iniciativa es reformar el noveno párrafo del artículo 4o. del texto jurídico fundamental de nuestro país, para establecer que cuando exista controversia sobre el mejor derecho en materia de guardia y custodia de un niño, los jueces estarán obligados a salvaguardar la integridad física y psicológica de éste desde el momento en que se tenga conocimiento del asunto y haya riesgo fundado de que corre peligro, y no tener que esperar hasta la sentencia definitiva, todo en aras de hacer efectivo el mandato constitucional de que en las decisiones y actuaciones del estado se debe velar y cumplir con el principio del interés superior de la niñez, garantizándole de manera plena sus derechos.

Como se ha dicho con antelación, el reconocimiento y la tutela garantista del orden jurídico del niño ha sido un proceso gradual, pero paradójicamente en esta evolución del derecho de la infancia es que si bien, en un primer momento, se avanzó a través del reconocimiento del carácter público de la protección de los intereses de los niños, posteriormente ha surgido la necesidad de establecer con claridad las facultades del estado para intervenir en los asuntos de este sector poblacional, cuestión que se debe hacer con especial atención en el ámbito de la procuración e impartición de justicia.

Cierto que el niño para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad debe crecer en el seno familiar, pero también lo es el hecho de que debe desarrollarse en un ambiente de felicidad, amor, comprensión, paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad, para lo cual el estado tiene la obligación de garantizar plenamente los mecanismos institucionales que permitan que esto sea una realidad, garantizando en todo momento su protección más amplia.

Derivado de lo anterior, someto a consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforma el noveno párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de  
2015**

**Único.** Se reforma el noveno párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 4o. ...**

...

...

...

...

...

...

...

En todas las decisiones y actuaciones del estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos, **cuando exista controversia sobre el mejor derecho en materia de guardia y custodia, los jueces estarán obligados a salvaguardar la integridad física y psicológica del niño por cualquier medio, en cuanto se tenga conocimiento del asunto y no esperar hasta sentencia definitiva.** Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

**Transitorios**

**Primero.** Para conocimiento general se publicará el presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El presente decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Tercero.** A partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión y los Congresos estatales tendrán 90 días hábiles para realizar las adecuaciones legales a la normatividad federal y a la de las entidades federativas, respectivamente, para que los juzgadores en materia familiar estén obligados a velar por la integridad física y psicológica del niño, aplicando las medidas que sean necesarias para salvaguardar el interés superior de la niñez cuando haya riesgo sobre el menor en los litigios de guarda y custodia.



**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 65 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JULIO SALDAÑA MORÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

**Planteamiento del problema**

El ejercicio sustantivo de la labor legislativa es una demanda social, los periodos en los que sesiona el Poder Legislativo federal superan de manera regular apenas por encima de medio año calendario. Es necesario que los diputados federales y los senadores dediquen mayor tiempo a la labor para la que fueron electos

**Argumentos**

La reforma del Estado es una labor inacabada en nuestro país, adecuar el marco legal a la realidad política de nuestro Estado es una necesidad inaplazable y una demanda de los ciudadanos mexicanos. En el tema de régimen de Estado y gobierno un aspecto fundamental es el fortalecimiento del Poder Legislativo.

Desde de la elección intermedia de 1997, el Congreso de la Unión, en particular la Cámara de Diputados ha observado una composición plural que tiene como consecuencia una alteración en el predominio del Poder Ejecutivo federal frente a los otros poderes de la Unión. Antaño el sistema presidencial mexicano se sustentaba en que el presidente mantenía en el Poder Legislativo una mayoría de su propio partido político.

Esta situación ha provocado que desde entonces la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo haya tenido momentos de tirantez y desencuentro, que en momentos ha requerido incluso de la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dirimir conflictos en torno a las atribuciones presupuestales de la Cámara de Diputados, y las de expedir reglamentos por parte del Presidente de la República.

El electorado mexicano ha mandado que nuestro sistema político adquiera mayores elementos de naturaleza parlamentaria, ahora el Congreso de la Unión es un poder en el que la negociación y la construcción de acuerdos adquieren una gran relevancia para concretar reformas, sean éstas a partir de propuestas surgidas desde el Ejecutivo federal, o de los propios integrantes del propio Poder Legislativo, por ello se requiere del mayor tiempo posible con la finalidad de poder concretarlos y en medida de lo posible cumplir con las expectativas de los ciudadanos mexicanos.

Actualmente según lo dispuesto por la Constitución, el Congreso de la Unión sesiona de manera regular seis meses y medio al año, y de manera excepcional hasta ocho meses en el año de inicio de mandato del ejecutivo federal. De suerte que se sesiona ordinariamente apenas poco más de medio año, mientras que la Comisión Permanente lo hace a lo largo de cinco meses y medio.

Esta situación impide que el Congreso federal emita dictámenes y resuelva situaciones durante los cinco meses y medio en que sesiona la Comisión Permanente, ello a pesar de que la normatividad establece que las comisiones legislativas habrán de sesionar de manera ordinaria al menos una vez al mes, pero lo cierto es que durante los periodos de receso con frecuencia las reuniones de

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de 2015

comisión no cuentan con el quórum suficiente para desahogar los asuntos de su competencia ante la ausencia de legisladores.

En una mirada retrospectiva encontramos que en la Constitución de Cádiz, vigente en el que hoy es territorio mexicano, las Cortes sesionaban en un solo periodo de tres meses a partir del 1 de marzo, prorrogable dos meses más, para un total potencial de cinco meses.

En la Constitución federal de 1824 se establecía un solo periodo de tres meses y medio, del 1 de enero al 15 de abril prorrogable hasta el 15 de mayo, también para un total de cinco meses.

La Constitución de 1836 mandataba sesionar en dos periodos, el primero del 1 de enero al 31 de marzo, y el segundo del 1 de julio hasta agotar los asuntos relativos al Presupuesto de Egresos y a la Cuenta Pública, dando un total de alrededor de cuatro meses, sin embargo el primer periodo podía prorrogarse dentro de los meses de abril, mayo y junio, llegando de tal suerte a sesionar hasta alrededor de siete meses.

Las bases orgánicas de 1843 establecían también dos periodos, el primero del 1 de enero al 31 de marzo, y el segundo del 1 de julio al 1 de octubre. En total siete meses.

La Constitución de 1857, disponía también sesionar en dos periodos un total de cinco meses, del 16 de septiembre al 15 de diciembre el primero, y del 1 de abril al 31 de mayo el segundo.

La Constitución de 1917, en su texto original disponía que el Congreso sesionaría en un solo periodo de cuatro meses, del 1 de septiembre al 31 de diciembre; con la reforma de 1986 se retomó el esquema de dos periodos de sesiones y una duración conjunta de cinco meses, el primero del 1 de noviembre al 31 de diciembre, el segundo del 15 de abril al 15 de julio; otra reforma en 1993 dispuso que el primer periodo iniciaría el 1 de septiembre y no podría prolongarse más allá del 15 de diciembre, exceptuando el año de inicio de la administración federal en el que podría extenderse hasta el 31 de diciembre, y el segundo periodo cubriría del 15 de marzo y no más allá del 30 de abril, en total cinco meses, con la posibilidad de cinco meses y medio en año de inicio del Ejecutivo federal.

En 2004 se reformó la constitución para establecer un calendario en el que el segundo periodo inicia el 1 de febrero y no podrá prorrogarse más allá del 30 de abril, para el total de seis meses y medio.

Finalmente la reforma político-electoral aprobada por la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, establece una ampliación pero sólo en el año en que inicia mandato el presidente de la República, año en que el Congreso de la Unión iniciara su primer periodo el 1 de agosto.

En un marco internacional globalizado no está de más hacer referencia a diversos órganos legislativos en otros países, con diversos arreglos constitucionales desde semi-parlamentarios o parlamentarios en los que la duración de los periodos varía de país en país, el Bundestag alemán tiene un sistema de asamblea permanente, que se reúne y sesiona cuando soberanamente así lo determina el cuerpo colegiado; en el Reino Unido el Parlamento sesiona casi el año entero, con un calendario flexible y con días no laborables predeterminados; en Italia sesionan entre ocho y nueve meses en dos periodos que inician a partir del primer día hábil de febrero y del primer día hábil de octubre, respectivamente; en España las Cortes Generales sesionan también en dos periodos un total de nueve meses, el primero de septiembre a diciembre, y el segundo de febrero a junio.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de 2015

En Francia con una forma de gobierno semi-presidencial, el Parlamento sesiona alrededor de nueve meses, del primer día hábil de octubre, al último día hábil de junio.

En América Latina, con arreglos presidenciales, las Cámaras' de Diputados y Senadores argentinas sesionan nueve meses, del 1 de marzo hasta el 30 de noviembre; en Chile el Congreso Nacional sesiona del 21 de mayo al 18 de septiembre, casi cuatro meses; el Congreso Nacional de Brasil sesiona nueve meses en dos periodos, del 15 de febrero al 30 de junio y del 1 de agosto al 15 de diciembre; la Asamblea Legislativa de Costa Rica sesiona seis meses en dos periodos del 1 de mayo al 31 de julio, y del 1 de septiembre al 30 de noviembre.

En la presente iniciativa propongo que el Congreso de la Unión sesione ordinariamente en los mismos dos periodos que actualmente, pero haciendo que el caso de excepción del año de inicio de encargo del presidente de la República se generalice y el primer periodo de sesiones ordinarias inicie cada año el 1 de agosto, el calendario de sesiones; la frecuencia y regularidad de las mismas serán determinadas por el pleno de cada Cámara, así como por sus órganos de gobierno.

De esta manera, el tiempo para concretar acuerdos y plasmarlos en disposiciones legales se amplía un mes al pasar de seis meses y medio en la actualidad a siete meses y medio con esta propuesta y hasta ocho meses en el año de inicio del periodo presidencial.

De esta manera, conforme a las disposiciones constitucionales aprobadas por la LXII Legislatura, el receso del Congreso coincidiría con los calendarios electorales para la renovación de la Cámara de Diputados en la elección intermedia y con el de elecciones generales, misma situación aplicable en los casos de compactación de elecciones locales a una sola fecha en el año, dando tiempo también para completar los cómputos y los recursos e impugnaciones que los partidos políticos interpongan ante el órgano jurisdiccional electoral.

Es decir, el Congreso de la Unión estaría en receso en tiempos en que los acuerdos políticos serían difíciles de alcanzar por el contexto de la contienda electoral.

Se mantiene la institución de la Comisión Permanente, con antecedentes que se remontan al siglo XIII, en las Cortes Reales de Aragón, conservando íntegramente lo dispuesto por el artículo 78 de la Constitución, pero que sólo funcionará a lo largo de cuatro meses y medio, del 16 de diciembre al 31 de enero, y todo mayo, junio, julio, con la misma excepción del año de inicio de encargo del presidente de la República en que sesionaría un total de cuatro meses.

Se mantienen los tiempos establecidos para la presentación del informe del estado que guarda la administración pública, y del paquete económico, así como la aprobación de la Ley de Ingresos, y del Presupuesto de Egresos de la Federación por parte de la Cámara de Diputados.

Al sesionar ordinariamente más tiempo, se fortalece el trabajo de comisiones, toda vez que las posibilidades de que funcionen al cumplir el quórum requerido aumentan. Sin embargo el fortalecimiento del sistema de comisiones, de las atribuciones y facultades de las mismas requiere aún de reformas específicas relativas a esa materia en particular.

### **Fundamento legal**

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1,

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de  
2015**

fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta soberanía, la presente

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 65.** El Congreso se reunirá a partir del 1o. de agosto de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

**Transitorio**

**Artículo Único.** El presente decreto entrará en vigor al año legislativo siguiente posterior a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de octubre de 2015.

Diputado Julio Saldaña Morán (rúbrica)

Diputada Alejandra Noemí Reynoso Sánchez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ADRIÁN GONZÁLEZ NAVARRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

**Planteamiento del problema**

En México la propiedad privada se encuentra reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el artículo 27, como un derecho que tiene la nación para transmitirla al dominio a los particulares y considerada como propiedad derivada, por su parte el Código Civil Federal, en el Título Cuarto De la propiedad Capítulo I Disposiciones generales, artículo 830, establece que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes. Asimismo, reconoce en los artículos 770 y 772, a dos titulares: los particulares y el poder público y, como sujetos dotados de poder público se encuentran la federación, los estados y los municipios.

Pese a su reconocimiento formal, el derecho de propiedad, se encuentra restringido en su ejercicio cuando la ciudadanía acude a tramitar el permiso y licencia de construcción con la finalidad de garantizar que una edificación proteja a quienes la habitan o se encuentran regularmente en ella. Sin embargo para este tipo de trámite, cada uno de los 2454 municipios en nuestro país, establece una serie de requisitos que varían de ciudad a ciudad y de igual forma, cuando se alude a los plazos para dar respuesta a las solicitudes en esta materia. De igual forma, cuando una obra en construcción es notificada con la suspensión de actividades con carácter de indefinido, dejando al arbitrio de la autoridad correspondiente la discrecionalidad del plazo para su resolución y por último, cuando un bien inmueble sea instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió; cuando hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito; cuando esté siendo utilizado para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo, o cuando el bien esté intitulado a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

Como puede observarse, en los casos anteriores la característica común es la discrecionalidad en materia de plazos con la que cuenta la autoridad federal, estatal o municipal ya sea para autorizar una licencia o permiso de construcción, otorgar una suspensión temporal o definitiva según sea el caso o cuando se trate de devolver los bienes no extintos junto con los intereses, rendimientos y accesorios en cantidad líquida que efectivamente se hayan producido durante el tiempo en que hayan sido administrados por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

En nuestro país, el derecho fundamental a la propiedad privada y modalidades a cargo de la nación no han sido objeto de reforma desde su promulgación en 1917, La evolución normativa del artículo 27 constitucional, ha tenido dos momentos históricos: 1934 con la reforma agraria y 1992 cuando culminó el reparto agrario y las reformas al artículo 2o. de la ley fundamental en materia de reconocimiento de pueblos y comunidades indígenas. La falta de certeza en los plazos que las modalidades imponen a la propiedad privada, han generado desde hace varias décadas que las autoridades en el ámbito de sus competencias manera discrecional, interrumpen el derecho de cualquier persona al uso, goce y disposición de la propiedad privada.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de 2015

Por lo anterior, se considera fundamental adicionar un párrafo cuarto al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de garantizar que en las modalidades impuestas a la propiedad privada, las autoridades en el ámbito de sus competencias, no podrán exceder el plazo de noventa días hábiles a partir del inicio de la sustanciación de la acción.

### **Argumentos**

La necesidad de establecer límites al derecho de propiedad en México, tiene como antecedente la doctrina jurídica francesa de León Duguit, misma que indudablemente tuvo influencia en la legislación mexicana, al determinarse como límite a la propiedad privada, el bienestar colectivo y que el ejercicio del derecho a la propiedad privada no fuera perjudicial a los intereses de la colectividad. Por ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se caracterizó por determinar un régimen constitucionalista, garante de sus instituciones y crear un estado social que reconocía los derechos del hombre de manera colectiva como el derecho a la educación, al trabajo y a la propiedad social. El derecho de propiedad desde la promulgación de nuestra Carta Magna, tiene una función que se traduce en la imposición de limitaciones de uso, disfrute y aprovechamiento del bien inmueble encaminadas a privilegiar el interés colectivo respecto del interés particular.

Desde hace 98 años en nuestro país, el derecho de propiedad privada vigente ha privilegiado el interés público y el beneficio social que hoy por hoy se han convertido en serias limitaciones y restricciones para usar, disfrutar, aprovechar y disponer de los bienes inmuebles este hecho que contraviene la garantía de seguridad jurídica prevista en los artículos 14 y 16 constitucional al dejar al arbitrio de las autoridades federales, estatales y municipales el establecimiento de un plazo máximo razonable cuando se encuentre tramitando una licencia y permiso para construcciones; cuando una obra en construcción es notificada con la suspensión de actividades con carácter de indefinido o cuando, un bien inmueble sea instrumento, objeto o producto de un delito previsto en la legislación relativa a la extinción de dominio de bienes a favor del estado.

En aras de tutelar el derecho fundamental de la propiedad privada garantizado en los artículos 1o., 14, 16 y 27, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el objeto de la reforma que se propone es garantizar este derecho frente a cualquier acto de las autoridades de los ámbitos federal, estatal y municipal que limitan el pleno ejercicio del mismo.

Se vincula a las autoridades para que en el ámbito de sus competencias, en un plazo razonable desahoguen toda acción que las leyes establezcan para el pleno uso, goce, disfrute o aprovechamiento de la propiedad privada, la cual puede ser limitada por diversas leyes como sería el caso, por ejemplo, de las leyes sobre asentamientos humanos o desarrollo urbano, las leyes sobre equilibrio ecológico y protección al medio ambiente, o bien, las leyes sobre monumentos históricos y zonas arqueológicas, entre otras.

Si bien es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14, 16 y principalmente el 27 reconoce como derecho fundamental el de la propiedad privada; en la misma se garantizan otros bienes y principios constitucionales, como el bien común, el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad o un ambiente sustentable, que limita ese derecho a la función social. Pese a lo anterior, en mi carácter de diputado federal e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, considero indispensable

garantizar el derecho a la propiedad privada, frente a los actos de cualquier autoridad derivados de las facultades que la propia Constitución y las leyes otorgan a los distintos órdenes de gobierno que en ejercicio de sus atribuciones condicionan el pleno ejercicio del derecho de propiedad.

En este marco y con la firme intención de fortalecer la presente expresión legislativa, se citan algunas de las tesis relacionadas con la propiedad privada y la actuación de las autoridades responsables en el ámbito de sus competencias, en el sentido siguiente:

**Propiedad privada, modalidades a la. El Congreso de la Unión no es el único facultado para imponerlas, en términos de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución federal.**

Si bien es cierto que el Congreso de la Unión está facultado legalmente para imponer las modalidades a la propiedad privada, a través de las leyes que expida, también lo es que dicha facultad legislativa no opera en todos los casos, pues es menester para ello que el interés público que legitime constitucionalmente la imposición de la modalidad, incida en alguno de los ramos o materias que formen el cuadro competencial del citado Congreso; de manera tal que si, por el contrario, el ramo o materia incumbe legislativamente a los Congresos de los Estados por virtud del principio contenido en el artículo 124 de la Constitución federal, las leyes que impongan modalidades a la propiedad privada pueden provenir de éstos, lo que encuentra apoyo en lo previsto en la fracción II del artículo 121 de la ley fundamental que consagra el principio *lex rei sitae*, al disponer que los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación. Así, al ser evidente que la propiedad es un derecho real que se ejerce sobre un bien mobiliario o inmobiliario, sin el cual tal derecho sería inconcebible, la imposición de modalidades a la propiedad repercute necesariamente en su objeto constituido por dichos bienes en cuanto a la manera o forma de usarlos, disfrutarlos y disponer de ellos. De ahí que respecto de los bienes muebles e inmuebles que se ubiquen dentro de su territorio, las legislaturas locales pueden dictar las leyes que regulen su uso, goce y disponibilidad, siempre que el interés público que funde dicha regulación no concierna a ninguno de los ramos o materias que sean de la competencia constitucional del Congreso de la Unión, integrada por las facultades expresas e implícitas de dicho órgano legislativo federal, pues considerar lo contrario, es decir, que el mencionado Congreso, en todos los casos, es el único facultado para imponer modalidades a la propiedad privada en términos de lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, implicaría un impedimento para aquéllas de establecer las modalidades necesarias en función del interés público.

Amparo en revisión 686/99. Centro Maguen David, A.C. 5 de julio de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

Tesis: P./J. 37/2006 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 175498 42 de 570. Pleno Tomo XXIII, Marzo de 2006 Pag. 1481 Jurisprudencia (Constitucional)

**Propiedad privada. El derecho relativo está limitado por su función social.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14, 16 y principalmente el 27, reconoce como derecho fundamental el de la propiedad privada; sin embargo, lo delimita fijando su contenido, a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad. Luego, tratándose de aquel derecho, la Constitución federal lo limita a

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de 2015

su función social, toda vez que conforme al indicado artículo 27, el estado puede imponer modalidades a la propiedad privada por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es ella la que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, por lo que no es oponible frente a la colectividad sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo, en los términos que dispone expresamente la norma fundamental.

**Acción de inconstitucionalidad 18/2004.** Diputados integrantes de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Colima. 24 de noviembre de 2005. Mayoría de nueve votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Laura García Velasco.

El tribunal pleno, el dieciséis de febrero en curso, aprobó, con el número 37/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de febrero de dos mil seis.

Tesis: P./J. 37/2006 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 175498 42 de 570. Pleno Tomo XXIII, Marzo de 2006 Pag. 1481 Jurisprudencia (Constitucional)

### **Propiedad privada. El derecho relativo está limitado por su función social**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14, 16 y principalmente el 27, reconoce como derecho fundamental el de la propiedad privada; sin embargo, lo delimita fijando su contenido, a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad. Luego, tratándose de aquel derecho, la Constitución federal lo limita a su función social, toda vez que conforme al indicado artículo 27, el estado puede imponer modalidades a la propiedad privada por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es ella la que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, por lo que no es oponible frente a la colectividad sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo, en los términos que dispone expresamente la Norma Fundamental.

**Acción de inconstitucionalidad 18/2004.** Diputados integrantes de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Colima. 24 de noviembre de 2005. Mayoría de nueve votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Laura García Velasco.

El tribunal pleno, el dieciséis de febrero en curso, aprobó, con el número 37/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de febrero de dos mil seis.

Tesis: 2a. LVII/2000 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 191538 70 de 570. Segunda Sala Tomo XII, Julio de 2000 Pag. 158 Tesis Aislada (Constitucional, Administrativa)

**Desarrollo urbano del Distrito Federal. La ley expedida por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no viola el artículo 27 constitucional al imponer modalidades a la propiedad privada**

De la interpretación relacionada de los artículos 27, párrafos primero y tercero, 73, fracciones XXIX-C y XXIX-G, y 122, apartado C, base primera, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, vigente cuando se expidió la ley reclamada, deriva que las facultades para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, por parte de la nación, corresponden tanto a la Federación, como a los Estados, Municipios y al Distrito Federal, quienes deben ejercerlas en forma concurrente en el ámbito de sus respectivas competencias determinado por la propia Constitución. En consecuencia, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, expedida por la Asamblea de Representantes de esa entidad, a través de la cual se legisla sobre usos y destinos del suelo como modalidades a la propiedad privada que dicta el interés público, no viola el párrafo tercero del artículo 27 de la Carta Magna.

Amparo en revisión 1661/98. Fernando Tremari Gálvez. 19 de mayo del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis: P. XXXVIII/95 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 200354 83 de 570. Pleno Tomo II, Julio de 1995 Pag. 25 Tesis Aislada (Constitucional, Administrativa)

**Afirmativa ficta derivada de la falta de respuesta a una solicitud de licencia de construcción. Para resolver si se actualiza, debe aplicarse la Ley de Desarrollo Urbano, por ser la especial que rige el acto (legislación del estado de Jalisco)**

Cuando una norma especial regula una situación concreta, resulta improcedente aplicar una general o suplir con ésta, aun cuando se refieran a una misma figura jurídica, pues la primera se expidió para una materia específica, es decir, con carácter especial; por tanto, ésta prevalece sobre aquélla. Siguiendo este principio, para resolver si se actualiza la afirmativa ficta derivada de la falta de respuesta a una solicitud de licencia de construcción, con base en disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco y de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, que regulan dicha figura de manera distinta, en cuanto a plazos y formalidades, debe aplicarse el primero de tales ordenamientos, por ser la legislación especial que rige el acto, pues regula en forma íntegra el trámite de la solicitud de revisión de un proyecto de edificación con el fin de obtener una licencia o permiso de construcción.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito

Amparo directo 214/2008. Operadora Kuk, S.A. de C.V. 15 de mayo de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Bonilla Pizano. Secretaria: Alma Delia Nieves Barbosa.

Tesis: XIX.2o.P.T.10 P Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 171485. 34 de 570. Tribunales Colegiados de Circuito Tomo XXVI, Septiembre de 2007 Pág. 2517 Tesis Aislada (Penal)

**Asentamientos humanos. La garantía de audiencia previa no rige cuando se trata de limitar o restringir el derecho de propiedad en esa materia**

La garantía de audiencia previa, consagrada en el artículo 14 constitucional, segundo párrafo, opera siempre y cuando no se modifique por otro precepto constitucional. En el caso, el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución, sin señalar como requisito la previa audiencia, establece el derecho de la nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés

público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación señalando que, en consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos. Así, esta disposición, al no contemplar la previa audiencia de los particulares afectados, establece un régimen de excepción a dicha garantía cuando se trata de limitar o restringir el derecho de propiedad en materia de asentamientos humanos. La exclusión de tal garantía de la órbita del particular busca privilegiar los intereses colectivos de carácter social por encima de los intereses individuales encontrando su explicación en la función social que debe cumplir la propiedad privada en estos casos. No existe contradicción entre ambos preceptos pues el primero de ellos establece la garantía de audiencia como regla general que, como tal, rige tratándose de derechos públicos subjetivos, mientras que el segundo tutela garantías sociales que, por su propia naturaleza, están por encima de las individuales, a las que restringe y condiciona en su alcance liberal. En consecuencia, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que no prevé un procedimiento que otorgue audiencia a los particulares afectados, no resulta inconstitucional, amén de que es de orden público e interés social que se aplique sin trabas de ninguna clase.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Tesis: 1a. XLII/2000 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 190598 65 de 570. Primera Sala Tomo XII, Diciembre de 2000 Pag. 256 Tesis Aislada (Constitucional)

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de diputado del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional 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 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se adiciona un párrafo cuarto al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose en su orden los subsecuentes para quedar como sigue:

**“Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de  
2015**

latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

**Respecto de las modalidades impuestas a la propiedad privada, las autoridades en el ámbito de sus competencias, no podrán exceder el plazo de noventa días hábiles a partir de la substanciación de la acción.**

...

...

...

...”

**Transitorios**

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

**Segundo.** Dentro del plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la presente reforma, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, llevarán a cabo las reformas necesarias para armonizar la legislación vigente con el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de octubre de 2015.

Diputado José Adrián González Navarro (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 52 A 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO QUETZALCÓATL MOCTEZUMA PEREDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El que suscribe, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, numeral 3, y 40, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La actual formación de fuerzas políticas en el Congreso de la Unión es la principal manifestación de una necesidad del pueblo mexicano por alcanzar la optimización de sus fines en un sentido plural y democrático. Por ello, nuestro sistema político nacional requiere mayor participación de todas las corrientes políticas que imperan en el país a efecto de consolidar los avances de un pueblo civilizado y congruente con las necesidades de un país desarrollado y equitativo en un entorno político, social y económico.

La representación proporcional se creó en un principio con el fin de abrir espacios legislativos a las minorías del país, pero además, como una posibilidad para que los partidos políticos proyecten al espacio parlamentario de las grandes discusiones a sus elementos más calificados.

Al establecer en nuestro sistema democrático la figura de la representación proporcional se pretendía que ese sector de la población que a través de su voto no logra colocar a sus representantes populares en el Congreso, no se viera excluido del sistema político nacional; es decir, este mecanismo pretendía establecer un órgano legislativo plural e incluyente que sume todas las voluntades; además, que exprese y lleve a la práctica las necesidades de la gran mayoría del pueblo mexicano, en un verdadero ejercicio de democracia y soberanía.

Ahora bien, las listas plurinominales, en la formación de la representación nacional en el Congreso, constituyen un porcentaje importante del total de las Cámaras, con 40 por ciento. Dicho porcentaje fácilmente puede ser reducido a la mitad, conservando la representación directa de los 300 distritos uninominales, pues no se trastocan en un efecto contundente las decisiones de los representados, sino las decisiones de los partidos.

Además, una reducción del máximo de diputados por partido permitiría una congruente representación, evitando que los partidos más importantes sobrepasen por mucho los intereses de las mayorías; es decir, debe privilegiarse el voto de las minorías a través de un mecanismo para inhibir la sobrerrepresentación.

Cada vez son más fuertes las demandas populares en la disminución del gasto en la burocracia y el financiamiento de los partidos, pues en un afán objetivo hay que reconocer que es un elemento de real importancia, por desgracia es un asunto que visto por parte de un integrante del órgano

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de  
2015**

parlamentario no tiene congruencia y se podría justificar aseverando que existe ignorancia en las declaraciones.

Si bien esa reducción del número de diputados y de senadores no representara un ahorro sustancial en el gasto del erario, no sólo ayudará a quitar la mala impresión que tiene la ciudadanía de nuestra labor; además, la eliminación de 100 diputados de representación proporcional será significativo en cuanto a productividad legislativa, que es en realidad lo que reclama airadamente la mayoría del pueblo.

Con esta reforma se busca que las minorías puedan alcanzar la representación en un clima democrático, equitativo y congruente, que permita la construcción de acuerdos y considere a todas las voces del país. Reduciendo el máximo de diputados por partido a 200, ningún partido podrá aprobar alguna reforma sin la conciliación de intereses y la negociación de voluntades. Haciendo necesaria la construcción de alianzas que en el mejor de los casos abarquen todas las corrientes políticas del país.

Por lo anterior, someto a la consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

**Decreto que reforma los artículos 52, 53, párrafo segundo, y 54, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforman los artículos 52, 53, párrafo segundo, y 54, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**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 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

**Artículo 53. ...**

Para la elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

**Artículo 54.** La elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. a III. ...

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 200 diputados por ambos principios.

V. ...

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de octubre de 2015.

Diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EDMUNDO JAVIER BOLAÑOS AGUILAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, diputado federal Edmundo Javier Bolaños Aguilar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en uso de las facultades que confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 127, fracción IV, con un segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015, en el apartado que se refiere a la Oficina de la Presidencia de la República, incluye compensaciones para quienes se han desempeñado en el cargo de titular del Poder Ejecutivo, en tres partidas:

- a) Compensación mensual con valor igual al puesto de secretario de despacho del primer nivel salarial.
- b) Compensación para cada uno de los militares que lo asisten, emanados del Estado Mayor Presidencial, y
- c) Remuneraciones para el personal civil de apoyo.

Las prestaciones mencionadas tienen un impacto presupuestal de 42 millones de pesos anuales.

Estos se desglosan de la siguiente manera: 166 plazas<sup>1</sup> de civiles y militares, es decir, 33 plazas promedio por cada uno de los 5 ex presidentes, pago anual de 258 mil 780 pesos de seguro por gastos médicos, compensación para dos viudas y 205 mil 122 pesos mensuales por concepto de compensación, a la que también se le ha llamado pensión para los ex presidentes, a la que por cierto, ya renunciaron voluntariamente los ex presidentes Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León.

Contrario a lo que algunos sostienen, esta asignación presupuestal cuenta con base legal, porque se trata de un gasto programado, autorizado y ejercido con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año.

Además está sustentado en los acuerdos administrativos números 7637 y 2763-Bis del 25 de noviembre de 1976 y 31 de marzo de 1987, emitidos por los presidentes de la república Luis Echeverría y Miguel de la Madrid.

Sin embargo, aunque la compensación que reciben los ex presidentes de México es legal, esta resulta injusta, desigual y onerosa para la mayoría del pueblo de México.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de 2015

Mientras un ex presidente de México percibe 205 mil pesos mensuales, por solo seis años de servicio, un trabajador mexicano por 60 años de labor, alcanza una pensión de 3 mil 800 pesos en promedio en el IMSS, situación en la que también se encuentran cerca de 4 millones de pensionados por cesantía en edad avanzada.

De acuerdo con el estudio *Política pública de pensiones y jubilaciones 1995-2013*, elaborado por la Auditoría Superior de Fiscalización, en el sector público 23 instituciones otorgan una pensión mensual que va de los 10 a los 15 mil pesos, correspondiendo al Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, Infonacot, otorgar la más baja, con importe mensual de mil 800 pesos.

No puede pasar desapercibido que la mayoría de los empleados del sector público entregan la mayor parte de su vida en el servicio, para recibir pensiones miserables e insuficientes, que contrastan dramáticamente con las asignadas a los jefes del Ejecutivo, por sólo seis años de responsabilidad, a costa del presupuesto de la nación.

A mayor abundamiento, México es un país de pobres, donde 55.3 millones de sus habitantes sobreviven en la pobreza y carecen de los satisfactores mínimos para llevar una vida con dignidad.

No es posible, ni aceptable este contraste, donde 5 individuos, sus familias y auxiliares, acaparan casi 50 millones de pesos anuales para mantener su ritmo de vida a costa del erario de todos.

El diputado federal Salvador Díaz Mirón<sup>2</sup>, lo expresó con fuerza: “nadie tiene derecho a lo superfluo, mientras alguien carezca de lo estricto”.

En el mismo sentido, el imperativo juarista, expresado por el Benemérito de las Américas, debe ser un llamado a la conciencia de los ex presidentes de México:

Bajo el sistema federativo, los funcionarios públicos, no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. **No pueden improvisar fortunas, ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir, en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala.**

Esta iniciativa reformadora parte de la premisa de que el pueblo de México, les dio a los titulares del Poder Ejecutivo un mandato de servicio exclusivamente por seis años, por tanto no puede extenderse o entregarse pago de prestación alguna, cuando dejaron de prestar servicios a la nación.

Sin embargo, en nuestra realidad política, la Cámara de Diputados, año con año, otorga autorización expresa a la Oficina de la Presidencia de la República, para incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la partida que asigna recursos para el pago de compensación o pensión mensual, adquisición de seguro de gastos médicos y sueldos para el personal civil y militar que asiste a los ex mandatarios.

Cabe señalar que el Presupuesto de Egresos aprobado por esta Cámara, al menos de 2000 hasta la fecha, no funda ni motiva la autorización para que los ex presidentes sigan percibiendo emolumentos del erario público, hecho que per se, cubre de ilegalidad la determinación política de esta asamblea.

Habrá que considerar que la compensaci3n o pensi3n a los ex presidentes establece tambi3n un r3gimen de excepci3n a la ley, que contradice el principio general del derecho denominado equidad<sup>1</sup>, en virtud del cual todos los que fungieron como servidores p3blicos adquieren las mismas obligaciones y derechos, situaci3n que se rompe porque el individuo que ejerce el cargo de presidente de la Rep3blica, recibe una compensaci3n distinta y desproporciona, a la que tiene cualquier empleado de la Federaci3n al concluir su encargo.

Por consecuencia, con el fin de abolir esta práctica política, se propone adicionar a la Carta Magna una prohibici3n expresa, clara y contundente, que adquiera el carácter inviolable de la más alta jerarquía jurídica, precisamente en el artículo 127, que se refiere a la remuneraci3n de los funcionarios p3blicos, que señale: no se establecerá ninguna remuneraci3n, compensaci3n, subvenci3n, contrataci3n de personal, contrataci3n de seguros o pensi3n especial, en favor de quienes hayan ocupado el cargo de presidente de la Rep3blica al termino del mandato constitucional. Estos gozarán exclusivamente de las pensiones que otorgan las instituciones de seguridad social de la Naci3n, con base en su antig3edad y puestos de trabajo ocupados con anterioridad en la Federaci3n.

Por lo expuesto, someto a la consideraci3n de esta soberanía el siguiente

**Decreto por el que se adiciona el artículo 127, fracci3n IV, con un segundo párrafo, de la Constituci3n Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo  nico.** Se adiciona el artículo 127, Fracci3n IV, con un segundo párrafo, de la Constituci3n Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 127. ...**

**I. a III. ...**

**IV. ...**

Lo anterior tambi3n se aplicará para aquellos que hayan ejercido el cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, no tendrán a su disposici3n cualquier otro servicio que no se encuentre establecido en la ley.

**V. a VI. ...**

**Transitorio**

** nico.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicaci3n en el Diario Oficial de la Federaci3n.

**Notas**

1 Informe del Resultado de la Fiscalizaci3n Superior de la Cuenta P3blica 2009/[www.unionguajuato.mx/.../ex-presidentes-cuanto-cuesta-su-pension](http://www.unionguajuato.mx/.../ex-presidentes-cuanto-cuesta-su-pension).

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4377-II, martes 6 de octubre de 2015

2 Salvador Díaz Mirón dos veces diputado federal al Congreso de la Unión en 1884 y 1900 por Veracruz.- Sabedlo, soberanos y vasallos, /próceres y mendigos /que nadie tendrá derecho a lo superfluo/ mientras alguien carezca de lo estricto.

Lo que llamamos caridad /y es ahora tan solo un móvil íntimo/ será en un porvenir lejano o próximo/el resultado del deber escrito.

Y la equidad se sentará en el trono/ del que huya el egoísmo/ y a la ley del embudo, que hoy impera/sucedará la ley del equilibrio.

3 El término **equidad** (del latín *aequitas*, de *aequus*, “igual”; del griego virtud de la justicia del caso en concreto) puede definirse, según el *Diccionario de la lengua española*, como:

- Cualidad que mueve a dar a cada uno lo que merece sin exceder o disminuir.
- Justicia, imparcialidad en un trato o un reparto.
- Tratar a todos por igual respetando y teniendo en cuenta sus diferencias.
- Una moderación en el precio de las cosas o en las condiciones.
- Una “disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece. Este ideal está íntimamente enlazado con el precepto exclusivamente jurídico de Ulpiano en sus *Tria Praecepta Iuris* (tres principios del derecho), el *suum cuique tribuere* (dar a cada uno lo suyo).

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de octubre de 2015.

Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALBERTO MARTÍNEZ URINCHO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El que suscribe, Alberto Martínez Urincho, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en 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, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 127; y se adiciona un Título Décimo, denominado “De los Órganos Autónomos Constitucionales”, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo

**Siguiente**

**a) Denominación del proyecto de ley o decreto**

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 127; y se adiciona un Título Décimo denominado “De los Órganos Autónomos Constitucionales” a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**b) Fundamento legal**

Artículos 71, fracción II, y 135 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.

La Cámara de Diputados es competente para hacer las reformas y derogaciones que se proponen en la presente Iniciativa de conformidad con lo que establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**c) Ordenamientos a modificar**

Se reforma y adiciona el artículo 127; y se adiciona un Título Décimo denominado “De los Órganos Autónomos Constitucionales” a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**d) Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver**

Establecer a nivel constitucional bases generales para la regulación de los órganos autónomos constitucionales, sean federales o locales, que permitan una adecuada regulación sobre: a) la naturaleza jurídica; b) la definición de su función pública; c) las limitaciones salariales y presupuestales; d) la intervención de los poderes legislativos –federal o local- en la designación, ratificación, elección o reelección de sus integrantes; e) la relación con los poderes públicos; f) la transparencia y rendición de cuentas y g) los principios con que los rigen.

**e) Argumentos que la sustentan**

**Primero.** Una lectura completa y correcta del texto constitucional nos lleva a la conclusión de que en la actualidad el principio tradicional de división de poderes ha variado, pues en la Constitución no sólo se reconoce al Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sino también a los llamados órganos constitucionales autónomos. A pesar de que se afirma que no son poderes en el sentido tradicional del término, lo cierto es que tienen aseguradas, por mandato directo del texto constitucional, una serie de atribuciones y funciones muy relevantes.

**Segundo.** La noción de órgano constitucional autónomo que prevalece en la mayor parte de la doctrina es la que los considera como aquellos entes a los cuales está confiada una actividad directa e inmediata del Estado, quien, dentro de los límites del derecho objetivo, los coordina entre sí, pero no los subordina unos a otros, ni tampoco a un determinado órgano estatal; gozan de una completa independencia, se encuentran en el vértice de la organización estatal, no tienen superiores y son sustancialmente iguales entre sí.

Hay que destacar que, en este caso la autonomía es la ausencia de subordinación administrativa reflejada en la falta de poderes jerárquicos administrativos que presenta un determinado ente frente a cualquier otro ente, poder u órgano y que lo llevan a auto determinarse en cumplimiento de los fines que tiene encomendados.

**Tercero.** Hay que recordar que los órganos constitucionales autónomos surgen sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, aunque fueron ya teorizados por Georg Jellinek y por Santi Romano desde finales del siglo XIX. Por supuesto, la existencia de dichos órganos supone un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes, las cuales postulaban que dentro de un Estado solamente había tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

**Cuarto.** A la suma de los poderes “tradicionales”, los sistemas constitucionales contemporáneos prevén un sinnúmero de órganos que no pueden encasillarse dentro de la teoría clásica de la división de poderes.

Las razones por las que surgen estos órganos son varias: especialización técnico-administrativa, necesidad de enfrentar los efectos perniciosos de la partidocracia, necesidad de realizar determinadas tareas que no deben estar sujetas a la coyuntura política pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado y, en el caso de los electorales, necesidad de contar con las máximas garantías de imparcialidad, profesionalismo y eficiencia en su desempeño.

**Quinto.** Existe consenso en que las características primordiales de los órganos constitucionales autónomos son las siguientes:

**a) Son creados directamente por la Constitución**

La sola mención de un ente en la Constitución, no resulta suficiente para considerarlo como un órgano autónomo, pues hay órganos del Estado a los que sólo se hace referencia en el Código Político u órganos cuyas funciones son detalladas por éste, sin gozar de plena autonomía. La Constitución debe determinar que goza de autonomía.

La autonomía o independencia no exclusivamente funcional, sino también financiera, ya que todo órgano constitucional autónomo exige de un presupuesto que no esté determinado por una ley secundaria o sea el producto de las convenciones políticas del momento, sino de una decisión constitucional que establezca claramente las bases o el porcentaje que debe corresponderle.

**b) Son fundamentales en la vida del Estado**

No se debe perder de vista que el factor primordial de la existencia de un órgano autónomo es su carácter fundamental para el funcionamiento del Estado. Esto es, ser un órgano excepcional y esencial, si no lo es, carece del carácter de órgano autónomo.

**c) Intervienen o participan en las decisiones políticas del Estado**

Esa participación puede ser a través de actos materialmente ejecutivos, legislativos o judiciales.

**d) No forman parte de la estructura orgánica de ninguno de los poderes tradicionales**

No dependen del legislativo, ejecutivo y judicial, ni están adscritos a la esfera de su competencia.

**f) Tampoco se encuentran subordinados a dichos poderes, sino que, por el contrario, tienen una paridad de rango con ellos y con los demás órganos del Estado**

Se puede afirmar que su autonomía se determina por el tipo de relación que tienen con las ramas legislativa, ejecutiva y judicial del gobierno, así como con los demás órganos autónomos. No quiere esto decir que los órganos autónomos estén libres de control alguno, pues dependiendo de su naturaleza y facultades, están sujetos a un sistema de rendición de cuentas y revisión de sus actos. Los órganos constitucionales autónomos, con dicha característica de esencialidad, por lo general cuentan con la capacidad de emitir actos definitivos en el ámbito de sus competencias, que no pueden ser modificados por ninguna otra autoridad del Estado, a excepción, por supuesto, de la revisión judicial.

**g) La designación de sus miembros de carácter político**

Los titulares de estos órganos deben ser propuestos preferentemente por el Poder Legislativo con mayorías calificadas superiores a las dos terceras partes del Congreso y tendrán que contar con las garantías o el estatuto personal de jueces y magistrados del Poder Judicial (selección justa e imparcial, inamovilidad, remuneración suficiente y prohibición de su reducción, designaciones escalonadas y servicio civil de carrera).

**h) Se constituyen con perfiles neutros o apartadas para garantizar la imparcialidad**

A sus miembros les estará prohibido, bajo severas sanciones, ser militantes de partidos o miembros de cualquier grupo de interés, o actuar bajo consignas.

**i) Los miembros gozan de inmunidad como altos servidores públicos**

Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por incurrir en responsabilidad; sin embargo, es importante que cuenten con inmunidades para algunos actos que realicen y sean propios de su función, así como algunos privilegios procesales semejantes a los que gozan los miembros del Poder Judicial.

**j) Se apegan a los principios de transparencia y rendición de cuentas**

Los órganos constitucionales autónomos informan periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos. Sus actos y decisiones deben ser públicas y la información que generen debe ser accesibles a los ciudadanos.

**k) Son órganos permanentes**

Son órganos permanentes, o por lo menos para cuya derogación se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más exigente que el proceso de reforma constitucional ordinario.

**l) Mantienen relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado**

Si bien no hay relación de subordinación con los otros poderes públicos, los órganos autónomos se encuentran en obligación de coordinación con ellos para cumplir sus fines.

**Sexto.** Ahora bien, con relación a los organismos autónomos constitucionales en las entidades federativas, En la jurisprudencia P./J. 13/200820, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la incorporación de dichos órganos autónomos no es exclusiva del órgano reformador de la Constitución Federal, pues conforme al régimen republicano, democrático y federal que establece la Constitución, los Estados de la República no están obligados a establecer, como órganos de poder, únicamente a los señalados en la Ley Suprema, puesto que en uso de la libertad soberana de que gozan en su régimen interior pueden, según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones de la Constitución Federal.

**Séptimo.** Con base en lo anterior, podemos afirmar lo siguiente:

a) Debido al empuje de las corrientes doctrinarias actualmente imperantes en el Derecho constitucional y administrativo, emergen los órganos constitucionales autónomos cuya aparición pone a discusión la antigua división tripartita de los poderes públicos.

b) Se aprecia que la estructura orgánica del Estado mexicano ha sido modificada significativamente desde 1917 a la fecha, principalmente durante la última década del siglo XX, se introdujeron diversos entes jurídicos de carácter atípico, que no dependen orgánicamente de ninguna de los tres órganos tradicionales que ejercen el poder en México.

c) Aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé distintos órganos dotados de autonomía, no todos los entes que la Constitución califica como “autónomo” o “dotados de autonomía” cumplen con las características o los fines de los órganos constitucionales autónomos.

d) Los órganos constitucionales autónomos son aquellos a los que les está confiada la actividad directa e inmediata del Estado, y que, en los límites del derecho objetivo, que los coordina entre sí, pero no los subordina unos a otros, gozan de una completa independencia y paridad recíproca, se encuentran en el vértice de la organización estatal, no tienen superiores y son sustancialmente iguales entre sí, no están incluidos en ni uno solo de los poderes u órganos tradicionales del Estado, saliéndose del sistema tripartita plasmado tanto en nuestros artículos 49 como 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

g) Siguiendo la concepción flexible de la teoría de la división de poderes, es posible colegir que hasta la fecha sido voluntad del Poder Constituyente y del poder revisor de la Constitución constituir y organizar siete diversos órganos del poder que son autónomos e independientes entre sí, a los cuales le ha sido atribuidas de manera preferente las funciones del Estado mexicano, a saber: Congreso de la Unión; Ejecutivo Federal; Poder Judicial de la Federación; Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Banco de México; Instituto Nacional Electoral; Instituto Nacional de Estadística y Geografía; Instituto Federal de Telecomunicaciones, Comisión Federal de Competencia Económica; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación e Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

h) Los órganos constitucionales autónomos, se constituyen como verdaderos poderes, entendido dicho término como funciones del Estado, porque tienen funciones independientes, reconocidas y garantizadas por la Constitución y son capaces de emitir actos definitivos; esto es, ulteriormente inmodificables por otros órganos, salvo en algunos casos por el Poder Judicial de la federación.

i) Los órganos constitucionales autónomos contribuyen, no sólo a ampliar el margen de actuación de la entidad estatal por cauces diferentes a los tradicionales, sino también al redimensionamiento y al equilibrio de los poderes mismos, se constituyen efectivamente como un contrapeso eficiente de control constitucional.

j) Se considera que las reformas al texto constitucional propuestas no han tomado en consideración ubicar a los órganos constitucionales autónomos en un sólo rasgo y proponer rasgos comunes que los identifique en lo esencial y que permitan hacer las distinciones propias de su competencia técnica, cualidad que a fin de cuentas parece constituir su rasgo definitorio, por ello se estima necesario incorporar, entre otros elementos, la definición exacta de la naturaleza jurídica y adoptar un término común para referirse a los órganos constitucionales autónomos a fin de dar una mayor congruencia al texto constitucional vigente.

**f) Texto normativo propuesto y artículos transitorios.**

**Proyecto de Decreto**

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4379-III, jueves 8 de octubre de  
2015**

**Único.** Por el que se reforma y adiciona el artículo 127; y se adiciona un Título Décimo denominado “De los Órganos Autónomos Constitucionales” a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 1o. a 126...

**Artículo 127.** Los servidores públicos de la federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y **organismos autónomos de la federación o de las entidades federativas**, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración...

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 a la establecida para el Presidente de la República **o de Gobernador o de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el presupuesto correspondiente y según corresponda.**

**En el caso de los servidores públicos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, éstos no podrán recibir remuneración mayor a la que perciba el gobernador o el jefe del gobierno, según corresponda.**

III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República **o de Gobernador o de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el presupuesto correspondiente y según sea el caso.**

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. **El incremento de las remuneraciones deberán ser aprobadas por la Cámara de Diputados, las Legislaturas locales o la Asamblea Legislativa según sea el caso.** Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

V. ...

VI. ...

Artículo 128 al 136...

**Título Décimo**

**De los Organismos Autónomos Constitucionales**

**Artículo 137.** Las bases constitucionales previstas en el presente Título no serán aplicable a las entidades previstas en la fracción XIX del artículo 27; la fracción XXIX-H del artículo 73; artículo 79 y el artículo 115 de esta Constitución.

**Apartado A.**

**Artículo 138.** Los organismos autónomos constitucionales de la Federación:

**I.** Realizan funciones fundamentales, esenciales, primarias u originarias del Estado y que requieran que se atiendan de manera eficaz, especializada y técnicamente para beneficio de la sociedad y el desarrollo propio del Estado;

**II.** No dependen de orgánicamente, ni se encuentran subordinados, a ningún poder previsto en el artículo 49 de ésta Constitución. Estos órganos gozan de paridad respecto de los poderes públicos federales;

**III.** Cuentan con autonomía técnica, de gestión, presupuestal, financiera y funcional;

**VI.** Se rigen por los principios de imparcialidad, objetividad, economía procesal, celeridad, sencillez, eficacia, legalidad, publicidad, buena fe, especialidad, profesionalismo, accesibilidad, confiabilidad, máxima publicidad, certidumbre jurídica, responsabilidad, respeto a los derechos humanos y transparencia y rendición de cuentas.

**III.** Se coordinan con los poderes públicos federales y otros órganos autónomos constitucionales en cumplimiento de los fines para los cuales fueron creados;

**IV.** La elección, aprobación, ratificación o designación de los titulares, si fueran unipersonales, o de integrantes, si fueran órganos colegiados de dirección, se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámaras que sea competente y de conformidad con lo que establezca la ley.

Para cubrir una vacante en la titularidad del órgano, o en la integración del órgano de dirección, por una de las Cámaras del Congreso, o en su caso, por la Comisión Permanente, se hará con base en las propuestas que surjan de una amplia consulta a la sociedad. Por cada vacante se integrará una terna de candidatos.

En la elección, aprobación, ratificación o designación de titulares o integrantes de organismos autónomos constitucionales, se hará por la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara que sea competente, o de la Comisión Permanente en su caso, y según determine ésta Constitución.

Cuando el presidente de la República sea el que someta a candidatos a ocupar vacantes en los órganos autónomos constitucionales a una de las Cámaras del Congreso, éste integrará una terna por cada vacante con base en las propuestas que surja de una amplia consulta a la sociedad.

Los candidatos a ocupar vacantes en los órganos autónomos constitucionales, además de los requisitos de elegibilidad que ésta propia Constitución establezca para cada caso, deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de ésta Constitución.

El titular, si es unipersonal, o los integrantes, si fueran órganos colegiados de decisión, de los órganos autónomos constitucionales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

Según el caso, solo operará la reelección por una sola vez para los titulares o integrantes de organismos autónomos constitucionales, en los términos y las excepciones que propia Constitución establezca.

**IV. Se sujetan a un régimen de rendición de cuentas y revisión de sus actos, para lo cual:**

a) Sus titulares, si son unipersonales, o sus integrantes, si fueran órganos colegiados de dirección, son sujetos de responsabilidad y podrán ser removidos de conformidad con lo que establece el Título Cuarto de ésta Constitución;

b) Presentarán anualmente un programa de trabajo, y trimestralmente un informe de actividades y de gasto a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, y cuya difusión deberá hacerse con la máxima publicidad a favor de la sociedad.

c) Las remuneraciones que reciban el titular, en caso de ser unipersonal, o de sus integrantes, en órganos colegiados de decisión, se apegarán a lo que establece el artículo 127 de ésta Constitución. En ningún caso, la remuneración de éstos no podrá incrementarse sin la aprobación de la Cámara de Diputados. Los haberes de retiro, liquidaciones o similares no podrán superiores al equivalente de tres meses de su remuneración, sin perjuicio de lo acumulado en sus fondos de ahorro o retiro.

d) Comparecerán cuando menos una vez al año en el Congreso de la Unión en los términos que prevea la ley.

e) Sus titulares, si es unipersonal, o sus integrantes, si fueran órganos colegiados de dirección, deberán excusarse cuando haya conflicto de interés. La ley establecerá las sanciones y los casos en que haya conflicto de intereses

**IX. Sus actos y decisiones podrán ser conocidas por los ciudadanos y se tendrá acceso a la información que generen, incluyendo a cualquier poder público, de conformidad con lo que establezca la ley en la materia.**

**Apartado B.**

**Artículo 139. Los organismos autónomos constitucionales que se encuentren previstos en las Constituciones Locales y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:**

**I. Realizan funciones fundamentales y esenciales para la entidad y que requieran que se atiendan de manera eficaz, especializada y técnicamente para beneficio de la sociedad y el desarrollo propio de la entidad;**

**II. No dependen de orgánicamente, ni se subordinan de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial locales. Estos órganos gozan de paridad respecto de los poderes públicos federales;**

**III. Cuentan con autonomía técnica, de gestión, presupuestal, financiera y funcional;**

**VI. Se rigen por los principios de imparcialidad, objetividad, economía procesal, celeridad, sencillez, eficacia, legalidad, publicidad, buena fe, especialidad, profesionalismo, accesibilidad, confiabilidad, máxima publicidad, certidumbre jurídica, responsabilidad, respeto a los derechos humanos y transparencia y rendición de cuentas.**

**III. Se coordinan con los poderes públicos federales y otros órganos autónomos constitucionales en cumplimiento de los fines para los cuales fueron creados;**

**IV. La elección, aprobación, ratificación o designación de los titulares, si fueran unipersonales, o de integrantes, si fueran órganos colegiados de dirección, se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura local o de la Asamblea Legislativa, y de conformidad con lo que establezca la ley.**

**Para cubrir una vacante en la titularidad del órgano, o en la integración del órgano de dirección, la Legislatura local o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo harán con base en las propuestas que surjan de una amplia consulta a la sociedad. Por cada vacante se integrará una terna de candidatos.**

**En la elección, aprobación, ratificación o designación de titulares o integrantes de organismos autónomos constitucionales, se hará por la votación de las dos terceras partes de la Legislatura local o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**

**Cuando el gobernador o el jefe de gobierno del Distrito Federal sea el que someta a candidatos a ocupar vacantes en los órganos autónomos constitucionales locales a la Legislatura local o la Asamblea Legislativa, según el caso, se hará con base en las propuesta que surjan de una amplia consulta a la sociedad. Por cada vacante se integrará una terna de candidatos.**

**El titular, si es unipersonal, o los integrantes, si fueran órganos colegiados de decisión, de los órganos autónomos constitucionales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.**

**Según el caso, solo operará la reelección por una sola vez para los titulares o integrantes de organismos autónomos constitucionales, en los términos que la Constitución local y el Estatuto de gobierno del Distrito Federal establezca.**

**IV. Se sujetan a un régimen de rendición de cuentas y revisión de sus actos, para lo cual:**

- a) Sus titulares, si son unipersonales, o sus integrantes, si fueran órganos colegiados de dirección, son sujetos de responsabilidad y podrán ser removidos de conformidad con lo que establece el Título Cuarto de ésta Constitución;
- b) Presentarán anualmente un programa de trabajo, y trimestralmente un informe de actividades y de gasto a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad federativas, y cuya difusión deberá hacerse con la máxima publicidad a favor de la sociedad;
- c) Las remuneraciones que reciban el titular, en caso de ser unipersonal, o de sus integrantes, en órganos colegidos de decisión, se apegarán a lo que establece el artículo 127 de ésta Constitución. En ningún caso, la remuneración de éstos, no podrá incrementarse sin la aprobación de la Legislatura local o de la Asamblea Legislativa. Los haberes de retiro, liquidaciones o similares no podrán superiores al equivalente de tres meses de su remuneración, sin perjuicio de lo acumulado en sus fondos de ahorro o retiro;
- d) Comparecerán cuando menos una vez al año en la Legislatura local o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y
- e) Sus titulares, si es unipersonal, o sus integrantes, si fueran órganos colegiados de dirección, deberán excusarse cuando haya conflicto de interés. Las leyes de las entidades federativas establecerán las sanciones y los casos en que haya conflicto de intereses.

**IX. Sus actos y decisiones podrán ser conocidas por los ciudadanos y se tendrá acceso a la información que generen, incluyendo a cualquier poder público, de conformidad con lo que establezca la ley en la materia.**

#### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor a los 30 días hábiles de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El Congreso de la Unión, las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán hacer las adecuaciones legislativas dentro de los 18 meses posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

**Tercero.** En tanto no se modifique la legislación a que refiere el Segundo Transitorio, los Organismos Autónomos Constitucionales se seguirán rigiendo por las disposiciones vigentes al momento de su aplicación.

Salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de octubre de 2015.

Diputado Alberto Martínez Urincho (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALBERTO MARTÍNEZ URINCHO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El que suscribe, Alberto Martínez Urincho, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, 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 la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el primer párrafo del artículo 65 y el primer párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad a lo

**Siguiente:**

**a) Denominación del proyecto de ley o decreto.**

Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman el primer párrafo del artículo 65 y el primer párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**b) Fundamento legal.**

Artículos 71, fracción II, y 135 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.

La Cámara de Diputados es competente para hacer las reformas y derogaciones que se proponen en la presente Iniciativa de conformidad con lo que establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**c) Ordenamientos a modificar.**

Se reforman el primer párrafo del artículo 65 y el primer párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**d) Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver.**

Derivado de la carga de trabajo, se propone ampliar la duración de cada uno de los dos periodos ordinarios de sesiones, del Congreso de la Unión, con el objeto ocuparse del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de las resoluciones de los demás asuntos que le competan.

**e) Argumentos que la sustenten**

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4379-III, jueves 8 de octubre de 2015

**Primero.** Durante la LXII Legislatura, de septiembre de 2012 a abril de 2014, se presentaron mil, 196 iniciativas en la Cámara de Senadores, mientras que en la Cámara de Diputados se presentaron dos, 146 iniciativas.<sup>1</sup> Es decir, se presentaron y tramitaron tres mil, 342 iniciativas de ley en el Congreso Federal.

Esta cifra nos muestra la dimensión del volumen del trabajo que se procesa en el Poder Legislativo Federal. Cabe resaltar que la cifra podría acrecentarse en virtud de que no se contabilizan los dictámenes, las proposiciones, los instrumentos internacionales –en el caso del Senado–, los nombramientos, los acuerdos, las actas, los informes, las efemérides, o los planes, que en muchos de los casos, también se dan cuenta en los Plenos de cada Cámara.

En este sentido, resulta procedente que en función del cuantioso volumen de los asuntos que se presentan, analizan, discuten en el Congreso de la Unión se amplíen los días de trabajo.

**Segundo.** No olvidemos, que de conformidad con los artículos 65 y 66 de la Constitución Federal, el Poder Legislativo cuenta con dos periodos ordinarios de sesiones: uno, del 1 de septiembre al 15 de diciembre, mismo que puede prolongarse hasta el 31 de diciembre cuando el Ejecutivo Federal inicie su encargo; el segundo, que inicia el 1° de febrero y concluye el 30 de abril. Esto en suman, representan 198 días de trabajo.

Es conveniente señalar que, la arquitectura constitucional previene que durante los recesos se instala y funciona una Comisión Permanente, integrada por 19 diputados y 18 senadores.

**Tercero.** Ahora bien, haciendo un análisis comparativo de los periodos legislativos en otros países pueden hacerse las siguientes observaciones primarias: por supuesto, la duración no es homogénea, y México se cuenta con uno de los parlamentos con menos días de trabajo, en un rango donde el congreso chileno cuenta con 121 días de trabajo anual y el congreso de Venezuela tiene 315 días de trabajo al año.

Veamos:

La Asamblea Nacional de Venezuela tiene dos periodos de sesiones al año. El primer periodo de sesiones inicia el 5 de enero y concluye el 15 de agosto. El segundo, comienza el 15 de septiembre y termina el 15 de diciembre. Es decir, se contabilizan 315 días de trabajo por los dos periodos ordinarios.

En el caso de Uruguay, se tiene una Asamblea General integrada por la Cámara de Representantes y un Senado. La Asamblea tiene un periodo que se inaugura el 1 de marzo y concluye el 15 de diciembre.

Sin embargo, si el periodo de sesiones se empata con el calendario electoral entonces se cierra el trabajo legislativo el 15 de septiembre. Así, este parlamento tiene unos 290 días de trabajo siempre que no se empate con elecciones.

El Congreso de Argentina tiene un periodo ordinario de sesiones y el cual comienza del 1 de marzo y termina el 30 de noviembre del mismo año. Se contabilizan 275 días de trabajo anual.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4379-III, jueves 8 de octubre de 2015

En cambio, el Congreso de Brasil –integrado por diputados y senadores–, tiene dos periodos de sesiones: el primero, que comienza el 15 de febrero al 30 de junio, y el segundo, que va del 1 de agosto al 15 de diciembre. Se computan 273 días de trabajo al año.

El Congreso de Francia tiene un periodo de sesiones al año: del primer día hábil de octubre al último día hábil de junio. Son alrededor de 273 días de trabajo al año.

En el caso de España, los diputados y senadores tienen dos periodos de sesiones al año: uno, que va de septiembre a diciembre, y el otro, desde de febrero hasta junio. Los periodos ordinarios que pueden durar hasta 256 días al año.

Los representantes y los senadores de Colombia tienen dos periodos al año: uno que empieza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre; otro, que arranca el 16 de marzo y concluye el 20 de junio. En total son 247 días de trabajo por los dos periodos.

La asamblea Legislativa de Costa Rica tiene dos periodos ordinarios: uno, que inicia el 1 de mayo y concluye el 31 de julio; el otro, comienza el 1 de septiembre y termina el 30 de noviembre. Esta Asamblea trabaja alrededor de 183 días en los dos periodos.

Los diputados y los senadores chilenos cuentan con un solo periodo ordinario, y el cual inicia el 21 de mayo y termina el 18 de septiembre. Esto es, son alrededor de 121 días de trabajo por año.

**Cuarto.** Ahora bien, en el caso de las Legislaturas locales, “los plenos de los Congresos locales sesionan en promedio seis días al mes. El Congreso que realiza el mayor número de sesiones mensuales es el de Nuevo León con 12. En el polo opuesto se encuentran los congresos de Baja California, Michoacán, Morelos y Querétaro con dos sesiones plenarias mensuales”.<sup>2</sup>

Tomando en cuenta los periodos ordinarios en los que sesionan los Congresos locales en nuestro país, el número de días de duración de las legislaturas varía en cada una. Por ejemplo, los congresos de Querétaro y Baja California sesionan durante 365 y 362 días, respectivamente: prácticamente todo el año. En el polo opuesto se encuentra el Congreso de Jalisco y la ALDF que suman 150 días entre sus dos periodos ordinarios cada uno.<sup>25</sup> El promedio nacional es de 226 días.<sup>3</sup>

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4379-III, jueves 8 de octubre de 2015

Entidad	Días anuales de sesión de periodos ordinarios <sup>4</sup>
Querétaro	365
Baja California	362
Colima	302
Morelos	300
Oaxaca	285
Michoacán	270
Tlaxcala	270
Guanajuato	265
Yucatán	255
Tabasco	241
Guerrero	240
Tamaulipas	240
Promedio	226
Zacatecas	217
Aguascalientes	212
Baja California	212
Chihuahua	212
Coahuila	212
San Luis Potosí	212
Nayarit	210
Quintana Roo	206
Hidalgo	205
Nuevo León	200
Senado de la República	198
Cámara de Diputados	198
Durango	197
México	183
Sinaloa	182
Chiapas	181
Puebla	180
Sonora	180
Veracruz	174
Campeche	170
Distrito Federal	150
Jalisco	150

**Quinto.** Como se observa, el Congreso de la Unión tiene un número bajo de días de trabajo en comparación con otros parlamentos latinoamericanos, incluso con relación con muchos de los congresos locales. Así, esta iniciativa propone que el Congreso de la Unión sesionaría **257 días por año** . Cabe señalar que el número de días se incrementarían a **273 por año cuando un nuevo Ejecutivo Federal entre en funciones** , esto según lo dispuesto en el artículo 66 de la norma fundamental. La propuesta legislativa se expresa en el siguiente cuadro:

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4379-III, jueves 8 de octubre de  
2015

	Agosto	septiembre	octubre	noviembre	diciembre	Total	
1 de agosto al 15 de dic	31	30	31	30	15	137	Total de 257 días por año
	Febrero	marzo	abril	mayo			
1 de febrero al 31 de mayo	28	31	30	31	0	135	
	agosto	septiembre	octubre	noviembre	diciembre	Total	
1 agosto al 31 de diciembre (Cada seis años, cuando el nuevo Ejecutivo entre en funciones)	31	30	31	30	31	153	
							Total de 273 días por año

**f) Texto normativo propuesto y artículos transitorios.**

**Proyecto de decreto**

Por el que se reforman el primer párrafo del artículo 65 y el primer párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Único.** Se reforman el primer párrafo del artículo 65 y el primer párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 65.** El Congreso se reunirá a partir del 1o. de agosto ; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

...

...

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

...

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4379-III, jueves 8 de octubre de  
2015**

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

**Notas**

1 Integralia Consultores, *Reporte Legislativo, Número cinco, Segundo Año de la LXII Legislatura (septiembre 2013 – abril 2014)*, pág. 3, ver: <http://www.reportelegislativo.com.mx/reporte5.pdf>, 17 de septiembre de 2015.

2 *Ibidem*, pág. 81.

3 *Ibidem*, pág. 82.

4 *Ibidem*.

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 8 de octubre de 2015.

Diputado Alberto Martínez Urincho (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 96 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ANGÉLICA REYES ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

La suscrita, Angélica Reyes Ávila, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXII Legislatura, en ejercicio de la facultad que confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, 77, 78 y 82, numeral 2, fracción 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al siguiente

**Planteamiento del problema**

Aun cuando la historia de nuestro país muestra que las mujeres han tenido una presencia fundamental en los movimientos políticos y sociales, su participación en las tareas de gobierno y toma de decisiones ha sido limitada incluyendo los tres poderes de la unión. En el Poder Legislativo federal, desde 1959, cuando las mujeres lograron el derecho al voto y a partir de reformas legislativas, es hasta esta LXIII Legislatura, cuando la representación política de las mujeres alcanza el 42.4 por ciento del total de curules en la Cámara de Diputados, el máximo en su historia.

Igual que los otros Poderes de la Unión, la participación de las mujeres en el Poder Judicial ha sido muy reducida; desde sus orígenes en 1814 es hasta 1959 cuando llega a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Cristina Salmorán de Tamayo como la primera ministra, en la historia de nuestra la Suprema Corte han fungido como ministras 8 mujeres<sup>1</sup> y sólo entre 1983 y 1988 las mujeres llegaron a ocupar 19 por ciento de ministros en la historia de nuestro máximo tribunal.

Las participación de las mujeres en el Poder Judicial se ha ido incrementados a cuenta gotas, actualmente, en el Poder Judicial de la Federación de los 11 ministros sólo 2 son mujeres y de los siete consejeros de la Judicatura Federal 2 son mujeres, Del total de los magistrados que componen los tribunales colegiados del país sólo 106 son mujeres, lo que representa el 18.4 por ciento, y de los 76 que componen los Tribunales Unitarios sólo 14 son mujeres. Asimismo, respecto al Tribunal Federal Electoral de los 7 magistrados de la Sala Superior sólo una es mujer.

El panorama actual respectó a la participación de las mujeres en el Poder Judicial de la Federación nos compromete a seguir marcando precedentes que impulsen la participación de la mujeres, atendiendo así a nuestra propia legislación y recomendaciones internacionales que determinan la labor del Estado a través de sus distintos poderes, para desempeñar un papel central en la generación de cambios en las relaciones de dominación y subordinación de género, impulsando relaciones de igualdad a partir de programas, planes, políticas, legislación y jurisprudencia que fomenta una nueva forma de distribución del poder en las instituciones.

Por ello es necesario que con una profunda convicción democrática continuemos la lucha por los derechos de todas mujeres y su empoderamiento, sin los cuales no podemos alcanzar nuestras metas de desarrollo, trabajar en este convencimiento para mujeres y hombres actúen como protagonistas de esta causa, con voluntad, conciencia y acciones conducentes decir ya basta de la desigualdad y de la negación de la ciudadanía plena.

## Argumentación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio de igualdad de derechos y obligaciones entre hombres y mujeres, Este principio nos compromete a seguir incorporando en la vida diaria las acciones necesarias que permitan reflejar esta igualdad jurídica en una igualdad sustantiva, así como a proponer esquemas que permita salvar las diferencias de todo tipo, a través del diseño y aplicación de un modelo que logre la efectiva protección de la igualdad y los derechos humanos de las mujeres.

En cuanto a leyes secundarias, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres que tiene el objetivo de regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres estableciendo los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en todos los ámbitos y establecer la obligación del Estado de fomentar la participación equilibrada y sin discriminación de mujeres y hombres en los procesos de selección, contratación y ascensos en el servicio civil de carrera de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Instrumentos internacionales tales como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación con la Mujer (CEDAW), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1979 establece que los Estados parte tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Esta convención en el artículo 18, ordena que los Estados parte se comprometen a someter al secretario general de Naciones Unidas, para que lo examine el comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la presente convención y sobre los progresos realizados para garantizar esta igualdad de condiciones.

Asimismo, los artículos 23 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de la Organización de Naciones Unidas prevén el derecho de todo ciudadano de tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

Estos ordenamientos han permitido que en México, la participación política de las mujeres avance hacia la igualdad respecto a los varones, no obstante ya pasada la primera década del siglo XXI, se mira lejos de poder alcanzarla. En cuanto a la representación de las mujeres en el Poder Legislativo federal y locales, las cuotas han representado el instrumento de medidas compensatorias utilizadas para el perfeccionamiento de las disposiciones del sistema electoral y de acción afirmativa más importantes en el proceso para el logro de la paridad.

Si bien es cierto, que avanzar en el logro de la paridad en los otros dos Poderes de la Unión se requieren mecanismos diferentes por la propia naturaleza jurídica, es necesario desde el poder legislativo incorporar lineamientos específicos para ir cerrando las grandes brechas de desigualdad que aún persisten.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4379-III, jueves 8 de octubre de 2015

La presente propuesta promueve la participación de las mujeres en el Poder Judicial de la Federación, que está encabezado en nuestro país, por el máximo tribunal constitucional; la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y tiene entre sus responsabilidades defender el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solucionar de modo definitivo asuntos judiciales de gran relevancia social, a través de las resoluciones jurisdiccionales que dicta, no existiendo en nuestro país autoridad que se encuentre por encima de este tribunal, para su funcionamiento se organiza en pleno y en salas. De ahí la importancia de la conformación de este máximo tribunal.

Actualmente, la Suprema Corte de Justicia está integrada por las ministras Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y Margarita Beatriz Luna Ramos, por los ministros Luis María Aguilar Morales (presidente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Eduardo Tomás Medina Mora Icaza y Juan N. Silva Meza.

El próximo 30 de noviembre, concluyen sus encomiendas la ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y el Ministro Juan N. Silva Meza, por ello la importancia de colocar en la discusión este tema de suma importancia para la promoción de la participación de las mujeres en este importante órgano constitucional.

Los requisitos para ser ministro incluyen no haber sido secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún estado o jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

De igual manera, la Constitución señala que los nombramientos de los ministros deberán recaer preferentemente, entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad.

En este sentido, y por la propia naturaleza de procedimiento para la elección de las ministras y los ministros, hay argumentos para afirmar que en nuestro país, existe disponibilidad de perfiles de ambos sexos para participar en las temas que propone el presidente para ocupar el cargo de ministro.

De acuerdo con cifras del Anuario Estadístico de Posgrado 2010-2011 de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, actualmente la matrícula de doctorado en derecho en diferentes especialidades por hombres es de 10 mil 579 y por mujeres 8 mil 941, y ya hace varias décadas, se ha registrado gran incremento e incidencia de las mujeres en el estudio del derecho así como en todos los ámbitos de participación, por lo que no hay argumentos válidos en cuanto a los vastos perfiles profesionales y aptitudes de las mujeres en nuestro país respecto a las postulaciones para ocupar el máximo tribunal de nuestro país.

En el afán de avanzar e ir integrando en el marco jurídico acciones y mandatos específicos para el logro de mayor participación de las mujeres en el Poder Judicial, recientemente se aprobaron reformas para que desde el Consejo de la Judicatura Federal se incorpore la perspectiva de género en el desempeño de sus atribuciones y su vigilancia para que los órganos a su cargo así lo hagan. Ahora, con esta propuesta damos otro paso para favorecer la participación de las mujeres en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4379-III, jueves 8 de octubre de 2015

La promoción de la participación equilibrada de hombres y mujeres en los distintos ámbitos mejora la calidad de nuestra democracia por ello es necesario recurrir a medidas afirmativas, y atrevemos a pensar que en un futuro sean innecesarias y seamos incluidas de manera natural y cotidiana en la participación de cualquiera de las esferas de la vida de nuestro país.

Esta iniciativa propone con la modificación al artículo 96 constitucional, la incorporación del criterio de paridad en los géneros en la terna que propone el Presidente para la elección de ministros de la Suprema Corte de Justicia, con la finalidad de promover el aumento de la participación de las mujeres en este órgano constitucional, y se evite la sobre representación de un género, como históricamente se ha llevado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así también, en cumplimiento a nuestros reiterados compromisos a favor de lograr la igualdad sustantiva, recientemente el adquirido por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, ante la Organización de las Naciones Unidas para la Agenda del Desarrollo Sostenible y alcanzar la Igualdad para el 2030.

Por lo anterior, y consciente de la importancia de seguir incorporando mecanismos para la evolución de nuestra democracia, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

### **Decreto que reforma el primer párrafo del artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Único.** Se reforma el primer párrafo del artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 96.** Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el presidente de la República someterá una terna **que incluya representación de ambos géneros**, a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el presidente de la República.

### **Transitorio**

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

### **Nota**

1 En 1975 es nombrada la segunda mujer ministra, la licenciada Livier Ayala Manzo, quien ocupa el cargo tan sólo por un año.

1976, Doña Gloria León Orantes es designada ministra del alto tribunal del país, y ocupa el cargo hasta 1984.

Entre 1983 y 1988 son nombradas las ministras Fausta Moreno Flores, Martha Chávez Padrón, Victoria Adato Green, Irma Cué Sarquís y Clementina Gil de Lester, quienes de manera conjunta, por única vez en la historia de nuestro máximo tribunal, llegaron a ocupar 20 por ciento del total de ministros.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4379-III, jueves 8 de octubre de  
2015

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de octubre de 2015.

Diputada Angélica Reyes Ávila (rúbrica)

**QUE REFORMA EL PÁRRAFO CUARTO DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ISAURA IVANOVA POOL PECH, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

**Problemática**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona tres de los grandes principios de derecho ambiental:

1. Conservación o preservación;
2. Desarrollo sostenible o sustentable;
3. Restauración del equilibrio ecológico, este último directamente relacionado con el de la reparación del daño ambiental.

Sin embargo nuestra Carta Magna no incorpora todos los principios y acuerdos que reconoce el derecho internacional en materia ambiental, por ende no están establecidos en las leyes secundarias correspondientes como son la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

**Argumentación**

La protección del medio ambiente constituye una necesidad social y un derecho individual y colectivo de todos los ciudadanos. Está demostrado que la restauración de los daños ocasionados al medio ambiente es, frecuentemente, más difícil y costosa que la prevención de los mismos, y suele requerir medidas de paralización o desmantelamiento de la actividad, con graves perjuicios tanto económicos como sociales.

La prevención se manifiesta como el mecanismo más adecuado, y por esta razón el Estado debe dotarse de instrumentos que permitan conocer "a priori" los posibles efectos que las diferentes actuaciones de empresas o particulares susciten sobre el medio ambiente.

Para conseguir este objetivo es necesario plantearse principios ya reconocidos en el ámbito internacional tales como:

**1. Principio de prevención:**

Este se encuentra íntimamente ligado al de desarrollo sostenible y se entiende como requisito imprescindible para alcanzar el mismo. El principio de prevención ha sido respaldado por instrumentos internacionales que previenen la introducción de contaminantes y también por acuerdos en el campo del derecho económico internacional. También ha sido amparado por la jurisprudencia internacional.

**2. Principio precautorio:**

Este se manifiesta en el principio quince de la Declaración de Río, el cual establece que cuando existe un peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no se utilizará como justificación para postergar la adopción de medidas eficaces en costos para evitar la degradación del medio ambiente (Declaración de Río, supra nota 7, principio 15.).

Debido a que la certeza científica llega a menudo muy tarde para que los políticos y abogados protejan el medio ambiente contra los peligros, se traslada la carga de la prueba a esperar obtener pruebas científicas de los efectos que tienen los contaminantes que se despiden en el ambiente; produciendo daños ambientales irreversibles y sufrimiento humano, mientras se van obteniendo dichas pruebas.

El primer tratado que incorpora este principio es el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, en abril de 1992. A partir de entonces, se ha abordado extensamente el concepto de precaución en la protección del medio ambiente.

Hay que tener en cuenta que los principios de prevención y precautorio, de aplicación previa, si bien muy similares, poseen una diferencia en cuanto a que, para el precautorio no resulta imprescindible que haya certeza científica, siendo suficiente la mera posibilidad de ocurrencia para desplegar las medidas necesarias que permitan impedir efectos degradantes.

### **3. El principio de reparación del daño ambiental:**

Es en general el que se refiere a la difícil reparación, y en algunas ocasiones la pérdida de especies, de manera irreparable. Sin embargo, cuando nos encontramos con que el daño ambiental ya se ha producido, bien porque se ha actuado de forma ilícita, superando los límites máximos previstos en las normas jurídicas, o bien debido a un accidente, o bien por otras causas, este principio, conocido también como "reparación in natura" exige que no quede a elección del ofendido la reparación del daño, sino que se exija que dicha restauración se lleve a cabo en lugar sólo de la indemnización.

Los daños ambientales son autónomos y diferentes de los daños personales, por lo que, en ocasiones, es posible que una conducta produzca, además de daños al ambiente, lesiones a particulares. En estos casos es necesario hacer una distinción, ya que la reparación de los elementos ambientales beneficia a toda la sociedad, mientras que la reparación de las lesiones a particulares podrá darse mediante indemnización, tomando en cuenta tanto el daño como el perjuicio (lucro cesante).

### **4. Principio de desarrollo sostenible:**

El principio de desarrollo sostenible que se define por primera vez en el Informe Brundtland, como el desarrollo que satisface las necesidades (en especial las necesidades esenciales de la población pobre del mundo), sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas.

El desarrollo sostenible sugiere que la idea central de la labor de protección del medio ambiente es el mejoramiento de la condición humana. Según el enfoque antropocéntrico, la protección de la fauna y de los recursos naturales no es un objetivo en sí, sino una necesidad para garantizar una mejor calidad de vida para los seres humanos.

El desarrollo sostenible, tal como se refleja en los acuerdos internacionales, abarca al menos tres elementos:

**A) Equidad intergeneracional:**

La equidad intergeneracional es la responsabilidad de cada generación de dejar a las nuevas generaciones una herencia de riquezas que no sea menos que lo que ellas mismas heredaron. La generación actual tiene la responsabilidad de administrar el cuidado de los recursos naturales para las nuevas generaciones.

**B) Uso sostenible de los recursos naturales:**

Los orígenes de este principio de uso sostenible de los recursos humanos se remontan a 1893. El término se ha utilizado en los convenios sobre conservación. Si bien se ha intentado definir el principio del uso sostenible de los recursos naturales, no existe una definición general. Se usan términos tales como: apropiado, uso prudente, explotación sensata, gestión ambientalmente sana, ecológicamente sana y utilización racional.

**C) Integración del medio ambiente y desarrollo:**

"A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada". Por lo tanto, al poner en práctica las obligaciones ambientales, es necesario tener en cuenta el desarrollo económico y social y viceversa. Si bien las organizaciones internacionales como el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio no solían abordar el tema del medio ambiente, hoy en día se están dirigiendo gradualmente hacia ello.

En la macroeconomía, el cambio hacia un desarrollo sostenible exige, por ejemplo, nuevos sistemas de contabilidad para la evaluación del progreso del país. El sistema de contabilidad debería incluir mecanismos de control de la contaminación y del daño ambiental al calcular el producto interno bruto (PIB). Por ejemplo, la extracción de minas no reflejaría un aumento del PIB sino también una reducción de los recursos naturales. En la microeconomía, el desarrollo sostenible requeriría, por ejemplo, la imposición de costos por daños ambientales al Estado que causó el daño.

La integración del medio ambiente y el desarrollo se remontan a la Conferencia de Naciones Unidas de 1949 sobre Conservación y Utilización de Recursos, la cual reconoció la necesidad de desarrollo permanente y la aplicación generalizada de las técnicas de conservación y utilización de recursos. Este enfoque también toma en cuenta los tratados regionales y mundiales.

A diferencia de México, diversos países tienen dentro de su marco jurídico la inclusión de los principios rectores ambientales. España el cual incluye dentro de su marco legislativo un código de medio ambiente, que contempla cuatro de los principios de derecho ambiental: el precautorio, prevención y corrección de los daños al medio ambiente, y quien contamina paga.

Venezuela en la Ley Orgánica del Ambiente incluye dentro de su artículo 4o. diez principios de los cuales están la prevención, precaución, participación ciudadana y responsabilidad de los daños ambientales.

**La Constitución mexicana y los principios rectores del derecho ambiental**

Los ordenamientos que confluyen en la protección del medio ambiente en México merecen especial atención, y aunque existen desde hace tiempo las bases constitucionales para la protección del

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4379-III, jueves 8 de octubre de 2015

entorno natural, fue en el año de 1999 cuando se incluye el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, a saber: "Toda persona tiene derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar", incluidos en el Artículo 4o., párrafo 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe señalar que la protección del medio ambiente se relacionaba con el derecho a la salud, recogido en el párrafo cuarto del mismo artículo. La relación entre salud y medio ambiente fue el punto de partida para que en la mayoría de los Estados se emprendiesen acciones de protección ambiental.

Cuando las Constituciones nacionales no contemplaban todavía el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, éste se desprendía del derecho a la salud.

La salud y el bienestar del ser humano constituyen un eje central de la estrategia de protección ambiental, ya que el medio ambiente se protege como aspecto fundamental para garantizar la propia supervivencia del hombre, el cual es el sujeto y el objeto último de las normas ambientales.

En cuanto a la redacción del párrafo quinto del artículo 4o. de la Constitución mexicana, ésta ha suscitado numerosas críticas, ya que no prevé obligaciones específicas a cargo de los poderes públicos.

Existen diferentes fórmulas para incluir la protección del medio ambiente en una Constitución. La Constitución suiza, por ejemplo, opta por la siguiente fórmula: "La Confederación legisla la protección del hombre y de su medio ambiente contra los atentados perjudiciales o molestos que son de su competencia. En particular la contaminación del aire y del ruido".

La Constitución Española, por su parte, establece el derecho-deber de todos en relación con la protección ambiental, así como la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales y las sanciones que existirán en caso de incumplimiento.

En México, como señalábamos anteriormente, existen, además del artículo 4o., párrafo quinto, otras bases constitucionales para la protección del medio ambiente, las cuales sirvieron para que antes de la reforma de 1999 pudiese legislarse en materia ambiental.

Los artículos 25, 27 y 73, fracción XXIX-G, sirven a este propósito, además de que las Constituciones de algunos estados de la república también incluyen preceptos al respecto. Éste es el caso de la Constitución del estado de Veracruz, la cual, en su artículo 8o., dispone: "Los habitantes del Estado tiene derecho a vivir y crecer en un ambiente saludable y equilibrado".

En el ámbito del derecho ambiental, quizá más que en ningún otro, el valor asignado a sus principios ha sido históricamente muy relevante; no en vano uno de los momentos más importantes en su desarrollo, la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, de 1972, destaca por la adopción de un texto jurídico, aunque sin carácter vinculante, que contiene una declaración de principios.

Lo mismo sucede con la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, y más recientemente en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, llevada a cabo en Johannesburgo en 2002.

Como han puesto de relieve algunos autores, esto supone la voluntad de los Estados de situar dichos conceptos al nivel más alto para otorgarles la mayor autoridad posible, más allá de las fronteras nacionales.

Sin embargo, mientras que estos principios se encuentren recogidos en textos jurídicos sin carácter vinculante, como es el caso de las declaraciones, su valor jurídico, que no moral, presenta inconsistencias; por ello, su inclusión constitucional supone un gran avance al encontrarse, así, al más alto nivel jurídico, pudiendo entonces ser invocados directamente por los particulares y contar con su respectiva descripción conceptual en las legislaciones secundarias.

### **El desarrollo sostenible o sustentable y el artículo 25 de la Constitución mexicana**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de reconocer el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, señala en su artículo 25: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable".

Más adelante, el párrafo sexto del mismo artículo añade: "Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente".

El principio de desarrollo sostenible o sustentable se ha convertido, en el derecho ambiental, en una especie de principio superior que constituye la idea central sobre la cual gravitan, en la actualidad, las políticas, normas y gestión ambientales de todos los países, por lo menos en la teoría.

Las decisiones acerca de la explotación de los recursos se toman en el presente; en consecuencia, suele existir la tendencia de olvidarse de las generaciones futuras y utilizar un volumen de explotación que sólo es "óptimo" para la generación actual.

En general, el comportamiento de los individuos no refleja esta preocupación por las generaciones siguientes.

La Declaración de Río señala: "El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras".

A partir de este momento, el principio de desarrollo sostenible pasa a ocupar un lugar central al tratar los temas ambientales y se recoge, incluso, a nivel constitucional en muchos países.

Para conseguir los objetivos del desarrollo sostenible, la Declaración de Johannesburgo apuesta por el multilateralismo; para ello, se reafirma la adhesión a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas, por ser la organización más universal y representativa del mundo, y, por lo tanto, "la más indicada para promover el desarrollo sostenible".

### **El artículo 27 de la Constitución mexicana y los principios de conservación y restauración**

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4379-III, jueves 8 de octubre de 2015

En 1987, la Constitución Política fue objeto de enmiendas, entre otros, a los artículos 27 y 73. El artículo 27 incluyó la facultad de la nación de imponer modalidades a la propiedad privada tendientes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, a saber:

Artículo 27. ... La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico...

Este artículo, además de constituir la base para el ordenamiento del territorio y de reconocer la función social de la propiedad privada, poniéndola en relación con la protección del medio ambiente, introduce en la Constitución mexicana dos de los grandes principios del derecho ambiental: el de conservación y el de restauración del equilibrio ecológico, este último directamente relacionado con el de la reparación del daño ambiental.

Sin embargo, se echa de menos en el artículo 27 de la Constitución Mexicana la referencia a otro gran principio: el de prevención, que es el que orienta la mayoría de las normas jurídicas en materia ambiental, ya que la prioridad en este tema es evitar el daño, es decir, que éste no llegue a producirse.

### **El artículo 73 de la Constitución mexicana**

Como señalábamos anteriormente, en 1987 se reforma el artículo 73 de la carta magna, introduciéndose la fracción XXIX-G, de acuerdo al cual se faculta al Congreso para legislar en materia ambiental, estableciendo la concurrencia de los tres niveles de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias.

#### **Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:**

...

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Con base en este artículo se adoptó la LGEEPA, la cual establece la distribución de competencias en materia ambiental, los principios e instrumentos de derecho y política ambientales, así como disposiciones comunes a los diferentes sectores de protección del medio ambiente.

En definitiva, podemos observar cómo en México existen las bases constitucionales para la protección del medio ambiente, además de ser considerado desde 1999 como un derecho subjetivo.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4379-III, jueves 8 de octubre de 2015

Sin embargo, la imposición de obligaciones concretas a cargo de la administración pública en relación con el cuidado del medio ambiente, así como la inclusión de otros grandes principios de derecho ambiental como el de "quien contamina paga" o el de precaución, este último prácticamente está ausente de la legislación ambiental mexicana.

A pesar de la presencia de algunos principios mencionados en la constitución, y en algunas leyes reglamentarias como la LGEEPA la cual fue creada por la necesidad de un marco jurídico congruente con la materia originando que el Ejecutivo enviara a la Cámara de Diputados el 4 de noviembre de 1987, la iniciativa de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, entrando en vigor, según el artículo transitorio, el 1º de marzo.

En México, es bien sabido que la mayoría de las ocasiones las leyes no se cumplen, pasan a ser "letra muerta", como consecuencia de diversos factores como la corrupción, intereses económicos, falta de conciencia, falta de interés e incluso por la falta de promoción.

Además de que estas leyes presentan algunas deficiencias o son demasiado escuetas o limitadas en cuanto a su reglamentación, se puede ver claramente que ni la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente ni la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, incluyen los principios rectores ambientales de una manera preponderante o como la base de toda legislación ambiental.

La inclusión de "principios" en la ley constituye un destacable avance y desde ya un acierto. Teniendo en cuenta que se trata de los principios rectores a los que deberá adecuarse toda la legislación ambiental específica y a los cuales están sujetas la interpretación y aplicación de la ley, resulta por tanto, imprescindible no sólo nombrar sino también detallar cada uno de los principios de la política ambiental nacional. Así, los distintos niveles de gobierno tendrán la obligación de asegurar el cumplimiento de tales principios, integrándolos en todas sus decisiones y actividades.

En este orden de ideas la descripción más homogénea que existe sobre los cinco principales principios que se proponen incorporar a nuestra Constitución Política es la siguiente:

**1º El principio preventivo y de corrección de los daños al medio ambiente, se refiere a la utilización de las mejores técnicas disponibles con a un costo económico aceptable;**

**2º El principio precautorio, según el cual cuando exista un peligro potencial o presuntivo de daño ambiental grave o irreversible y ante la falta de certeza científica conclusiva sobre los procesos o tecnologías que representen riesgo para el medio ambiente y en consecuencia la salud pública, deberá utilizarse como razón para postergar el proyecto hasta determinar medidas eficaces para impedir la degradación del ambiente, siendo prioritario la salvaguarda de los derechos humanos.**

**3º El principio de obligatoriedad para la restauración de daños, según el cual los gastos resultantes de las medidas de prevención, de reducción de la contaminación y de lucha contra la misma deben ser sufragados por el contaminador;**

**4º El principio de participación informada, según el cual todas las personas tienen acceso a la información medioambiental, incluida aquella relativa a las sustancias y actividades peligrosas, y según el cual se asocia a los ciudadanos al proceso de elaboración de los**

proyectos que tienen una incidencia importante en el medio ambiente o la ordenación del territorio.

5° El principio de desarrollo sustentable, es definido como un desarrollo que satisface las necesidades (en especial las necesidades esenciales de la población pobre del mundo) del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas. Se impone la idea de las limitaciones en la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades del presente y del futuro.

Por lo anteriormente expuesto, la suscrita, diputada Isaura Ivanova Pool Pech, integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, Con fundamento en lo establecido por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto:

#### **INICIATIVA DE LEY CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO CUARTO DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

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

**Artículo 27.- ...**

...

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, **atendiéndose los principios generales de derecho ambiental precautorio, preventivo, de obligatoriedad, para la restauración de daños y de participación informada** ; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

**Transitorios:**

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

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4379-III, jueves 8 de octubre de  
2015

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2015.

Diputada Isaura Ivanova Pool Pech (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 20. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO SARACHO NAVARRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos, 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el diputado federal Francisco Saracho Navarro, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura, pone a consideración de esta honorable soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el último párrafo del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Nuestro país dispone de una inigualable riqueza natural, biológica y geográfica que lo coloca en los más altos estándares de diversidad a nivel mundial, pero además de ello, dispone de una diversidad cultural sin parangón alguno y que puede advertirse en sus pueblos indígenas y demás minorías étnicas, lingüísticas y religiosas que dotan a nuestro Estado de un componente netamente multicultural.

Una de las raíces de lo que conforma la llamada “nación mexicana”, además de la raíz hispana e indígena, es la de la población afrodescendiente que durante el periodo colonial fue traída desde el África al territorio de la nueva España en calidad de esclavos. Dicha población ha acompañado todo el devenir histórico de nuestro país, desde la colonia, la independencia, la república, la revolución y el periodo contemporáneo.

Respecto de la independencia puede leerse que: “Muchos afrodescendientes, como Morelos, Vicente Guerrero o Juan Álvarez, fueron componentes esenciales de la lucha insurgente y, aunque sus nombres y participación son reconocidos en la historia de México, poco o nada se dice sobre su ascendencia africana. La independencia abolió la esclavitud y promulgó la igualdad de todos los mexicanos, sin distinciones. Sin embargo, paradójicamente el nuevo proyecto de nación menospreció la participación de las personas africanas en la historia y el presente de la nueva nación mexicana.”<sup>1</sup>

Asimismo, una cita del gran teórico de la democracia en América, Alexis de Tocqueville, puede también darnos una idea del gran sufrimiento al que la población africana fue sometida en el periodo de colonización. Respecto de la población africana en los Estados Unidos de América indicó:

“¡La opresión arrebató de golpe a los descendientes de los Africanos casi todos los privilegios de la humanidad! El negro de los Estados Unidos ha perdido hasta la memoria de su país; ya no entiende la lengua que hablaban sus padres, ha abjurado de su religión y olvidado sus costumbres. Al dejar así de pertenecer a África, no ha adquirido, sin embargo, ningún derecho a los bienes de Europa, sino que se ha detenido entre las dos sociedades. Se ha quedado aislado entre ambos pueblos; vendido por uno y repudiado por el otro, no encuentra en todo el universo más que el hogar de su dueño para ofrecerle la imagen incompleta de la patria...”<sup>2</sup>

## **Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4379-III, jueves 8 de octubre de 2015**

Durante todo este acompañamiento histórico, la población afrodescendiente ha padecido una permanente condición de exclusión y discriminación que ha colocado a este sector de la población en una situación de gran vulnerabilidad.

La población afrodescendiente, desde el plano del derecho internacional de los derechos humanos, se concibe como una minoría étnica, un sujeto de adscripción que, a manera de la población indígena (aunque con sus múltiples salvedades) se entiende y autodefine por su pertenencia a la “comunidad” y, en consecuencia, merecedor de la tutela que el sistema universal y regional de derechos humanos han diseñado para las minorías étnicas en esta situación.

En la presente iniciativa de reforma constitucional planteamos reconocer precisamente lo anterior desde el texto constitucional en un ejercicio tanto de justicia constitucional para la población afrodescendiente de nuestro país, como de una efectiva herramienta de tutela que garantice a la población afrodescendiente mejores condiciones de vida en nuestro país. Ello puede lograrse mediante su inclusión en el artículo 2o. constitucional y el correspondiente reconocimiento de derechos que derivarían a partir de esto.

### **La población afrodescendiente en nuestro país**

Como se ha indicado, la población afrodescendiente de México fue traída desde el periodo colonial del África al territorio de la Nueva España y, con el transcurrir del tiempo, su concentración mayoritaria se realizó en los Estados de Veracruz, Guerrero, Oaxaca y Morelos, regiones caracterizadas por el desarrollo de actividades agrícolas, así como por la existencia de importantes puertos (caso de Guerrero y Veracruz) en donde la mano de obra de esta población fue utilizada para la generación de riqueza tanto en la época colonial como en el México independiente.

Actualmente, se estima que la población afrodescendiente de nuestro país asciende a cerca de 450 mil habitantes,<sup>3</sup> dispersa fundamentalmente en las regiones de la Costa Chica de Guerrero y Oaxaca, en la región Centro-Golfo de Veracruz, la Costa Grande de Oaxaca, la región de la Tierra Caliente en Michoacán, el Istmo-Costa en Chiapas, así como en el municipio de Múzquiz (mascogos) en el Estado de Coahuila de Zaragoza (cuya población afro se explica por la emigración de esta población a mediados del Siglo XIX como resultado de la guerra de secesión en los Estados Unidos de América).<sup>4</sup>

Más extensamente y, de acuerdo con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas a través de la “Consulta para la Identificación de Comunidades Afrodescendientes de México”, se identificaron en nuestro país 81 comunidades afrodescendientes -que cumplen con el criterio de autoadscripción- en los siguientes estados y municipios:

- Coahuila de Zaragoza: Melchor Ocampo, Múzquiz
- Guerrero: San Marcos, Florencio Villareal, Cuatepec, Copala, Marquelia, Juchitán, Azoyú, Igualapa, Ometepec y Cuajinicuilapa
- Oaxaca: Santa María Cortijos, San José Estancia Grande, Santiago Llano Grande, Pinotepa Nacional, Tututepec, Villa de Tututepec de Melchor Ocampo, San Pedro Mixtepec, Santo Domingo Armenta, Santiago Jamiltepec, Santa María Huazonolotitlán, Mártires de Tacubaya, Santiago Tlapextla y San Juan Bautista lo de Soto

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4379-III, jueves 8 de octubre de 2015

- Veracruz: Actopan, Cuitláhuac y Yanga
- Chiapas: Acapetahua
- Michoacán: Huetamo y Nocupétaro

Como puede apreciarse, la población afroamericana existente en el territorio nacional se distribuye en diversas regiones y con múltiples variantes en su concentración, contribuyendo con sus lenguas, culturas y tradiciones a la gran riqueza cultural de nuestro país.

### **Medidas internacionales llevadas a cabo y recomendaciones formuladas a México**

No han sido pocos los avances que en materia de derechos humanos para las poblaciones afrodescendientes han existido, principalmente en el área internacional. Si bien es cierto que aún falta mucho por hacer, la realidad es que también se ha empezado a cobrar una mayor conciencia sobre la necesidad de reconocer las características particulares e identitarias de estos colectivos atento a su carácter de grupo étnico.

Así, desde el plano internacional, el 18 de diciembre de 2009, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución A/RES/64/169 por la que proclamo el año 2011 como “Año Internacional de los Afrodescendientes” a fin de fortalecer las medidas nacionales y la cooperación regional e internacional en beneficio de los afrodescendientes para el goce pleno de sus derechos humanos. Sendas acciones fueron realizadas por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en su resolución AG/RES.2550 (XL-0/10).<sup>5</sup>

En el campo del derecho internacional de los derechos humanos encontramos diversas disposiciones que obligan a emprender medidas estatales a fin de garantizar la plena igualdad e inclusión de estos colectivos dentro de la sociedad en general. Así tenemos la Declaración Universal de Derechos Humanos (fundamento genérico); la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de intolerancia; la Declaración de los Principios de la Cooperación Internacional y; en especial el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes la cual, claramente señala en su artículo 1.a) que:

1. El presente Convenio se aplica:
  - a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;
  - b) ...
2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.
3. ...

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4379-III, jueves 8 de octubre de 2015

Por otro lado, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas a través del Examen Periódico Universal (EPU) recomendó al Estado mexicano “Reconocer a los afrodescendientes como un grupo étnico y promover sus derechos”<sup>6</sup> Recomendación que, con posterioridad fue aceptada por nuestro país.

El propio Consejo de Derechos Humanos ha señalado que: “México tiene rezagos en el reconocimiento y visibilidad de su población afrodescendiente, ya que no ha contado con instrumentos de medición estadística que la incluyan. Para atender este reto, el Conapred y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía han diseñado un rubro específico para incluir en el diseño del Censo de Población y Vivienda 2015 a los afrodescendientes. En 2012 se llevó a cabo el *Foro Nacional de Poblaciones Afrodescendientes* en donde se reconoció que esta población es víctima de discriminación racial, formal y estructural, y en donde se inició la construcción de una agenda de trabajo para enfrentar estos desafíos. Adicionalmente, en la Guía de Acción Pública sobre Poblaciones Afrodescendientes en México del Conapred y el Movimiento Nacional por la Diversidad Cultural de México, se formulan recomendaciones para el diseño de políticas públicas orientadas a los afrodescendientes.”<sup>7</sup>

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés) ha también instado a México a “reconocer a las personas afrodescendientes como etnia y a fomentar sus derechos”<sup>8</sup>

Además de la aceptación de las diversas recomendaciones que México ha hecho, también es de destacarse la implementación de medidas internas para dar respuesta al reconocimiento de la población afrodescendiente nacional, de este modo, en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 se integró como parte de la estrategia 3.2 “Responder a las problemáticas de derechos humanos de personas y grupos específicos” en su línea de acción 3.2.7: “visibilizar en las políticas públicas a las personas afrodescendientes.”

En cuanto al reconocimiento constitucional de este importante sector de la población, también es de destacarse casos en el derecho comparado, así el artículo 3 de la Constitución de Bolivia establece:

“...la nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano”

Por su parte, el artículo 56 de la Constitución de la República de Ecuador indica:

“Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible”.

El artículo 215, inciso 1 de la Constitución de la República Federativa de Brasil preceptúa:

“El Estado protegerá las manifestaciones de las culturales populares, indígenas y afro- brasileñas y los otros grupos participantes en el proceso de civilización nacional”.

En Colombia, el artículo transitorio 55 de su Constitución establece:

“Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará

para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley”.

Como puede verse, los avances normativos que en el tópico de los derechos de las personas afrodescendientes existen, no es menor y, en algunos casos ha sido reconocido por diversos Estados en sus respectivas Constituciones dando cuenta así de su compromiso y de su reafirmación por un Estado multicultural. En el caso de nuestro país, México, ello aún es una asignatura pendiente y demanda de todos los actores políticos la puesta en marcha de acciones para lograr el reconocimiento y asegurar la plena igualdad de este sector de nuestra población.

### **Necesidad de un reconocimiento constitucional**

La propuesta que presentamos plantea la inclusión expresa de los pueblos afrodescendientes en el texto constitucional (artículo 2º) dado el carácter de pueblos que asiste a estos colectivos y dada la existencia de caracteres culturales que identifican y diferencian a estos colectivos de otros sectores de la población.

El artículo 2o. constitucional, se sabe, es ante todo una conquista alcanzada por los pueblos indígenas a través de un largo proceso que, primeramente en 1992 y posteriormente en 2001 llevó a sendas reformas constitucionales para incluir su reconocimiento a nivel constitucional. Si bien es cierto que cuantitativamente la población indígena resulta mayor a la de la población africana, ello no constituye obstáculo alguno para que el colectivo africano sea reconocido también en el texto constitucional puesto que aunque cuantitativamente son un porcentaje menor de la población, cualitativamente disponen de una riqueza cultural y de un pasado netamente ligado a nuestra identidad como nación.

Podría argumentarse que de una manera implícita se encuentra ya reconocido este colectivo en el texto constitucional puesto que el último párrafo del artículo 2º indica: “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.”

En este sentido, ciertamente la disposición en comento puede ser aplicable a la población afrodescendiente de nuestro país al ser interpretada de una manera maximizadora en relación con el artículo 1o Constitucional que obliga a todas las autoridades a garantizar la mayor protección de los derechos humanos para todas y todos. No obstante, frente a este señalamiento debe recordarse que una Constitución dispone de elementos principalistas, normativos y valorativos que reflejan la manera o forma en cómo una sociedad se mira ante sí, de tal manera que todo aquello colocado dentro de su texto revela también una suerte de deseo colectivo/nacional por tutelar “algo” con la máxima protección posible que brinda el carácter de norma suprema.

Así como en este recinto legislativo ha sido reconocida la invaluable contribución de grandes hombres y mujeres para la patria, tal es el caso de Vicente Guerrero y José María Morelos y Pavón, cuyos nombres han sido colocados en letras de oro, del mismo modo es tiempo de que el texto constitucional reconozca la invaluable contribución que la población afromexicana ha tenido para la conformación de la nación. Sin lugar a dudas, ello será también un homenaje a Guerrero, Morelos, Juan Álvarez y otros tantos afromexicanos que nos han dado patria y libertad.

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4379-III, jueves 8 de octubre de  
2015**

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

**Decreto**

**Único.** Se reforma el último párrafo del artículo 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 2o...**

...

...

...

...

**A. ...**

De la **I.** a la **VIII** . ...

...

**B. ...**

...

De la **I.** a la **IX.**

...

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

**Transitorio**

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

**Notas**

1 Velázquez, María Elisa y Gabriela Iturralde Nieto. *Afrodescendientes en México. Una historia de silencio y discriminación*. Conapred-INAH. México, D.F., 2012. Pág. 30.

2 De Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*. Trad. Raimundo Viejo Viñas. Ed. Akal. Madrid, 2007, pág. 56-57.

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4379-III, jueves 8 de octubre de  
2015**

3 Datos de la Encuesta Nacional de Discriminación 2010

4 CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Doc. OEA/Ser.L/V/II.Doc.62 Pág. 27.

5 Pág. 14.

6 HRC. Consejo de Derechos Humanos. Documento A/HRC/25/7. Recomendación 148.171 de Djibouti. Pág. 27.

7 HRC. Consejo de Derechos Humanos. Documento A/HRC/WG.6/17/MEX/1. Párrs. 125-127.

8 CERD. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Documento CERD/C/MEX/CO/16-17, párrafo 20.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de octubre de 2015.

Diputado Francisco Saracho Navarro (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 52 Y 53 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MODESTA FUENTES ALONSO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

Modesta Fuentes Alonso, en su carácter de diputada federal de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, perteneciente 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 por 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 los artículo 52 y 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

**I) Antecedentes**

Para entender el desarrollo y la construcción del México contemporáneo es indispensable conocer y comprender la realidad de los pueblos originarios o indígenas del país.

Según datos del Consejo Nacional de Población y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la población indígena estimada en el 2009 era de 12 millones 707 mil personas, lo que en ese momento representaba el 13.03 por ciento de la población total del país<sup>1</sup>.

De esta población, 6 millones 44 mil 547 personas, con cinco años o más eran hablantes de lenguas indígenas y no hablantes de lenguas indígenas eran 4 millones 209 mil 80.

De los 2 mil 443 municipios del país, existen: 871 municipios indígenas o con presencia muy alta y alta de población indígena, lo que representa el 35.7 por ciento del total de los municipios. Los municipios con 70 por ciento o más de población indígena son 481, que equivalen al 19.7 de los municipios del país y existen 149 municipios con una población indígena que oscila entre el 40 por ciento al 69 por ciento. Por otra parte tenemos 190 municipios con menos de 40 por ciento de población indígena y más de 5 mil indígenas, lo que representa el 7.8 por ciento del total nacional. municipios con población indígena dispersa son mil 542 y existen 30 municipios sin población indígena en el resto del país.<sup>2</sup>

En México existen más de 60 grupos etnolingüísticos, asentados principalmente en once entidades federativas, donde constituyen la mayoría poblacional o representan un alto porcentaje de la misma: así los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán concentran el 80 por ciento de la población indígena y en los otros 21 estados de la república se encuentra dispersos el resto.

Sin embargo a pesar de ser un grupo prioritario para el país, la población indígena enfrenta carencias ancestrales: marginación, desigualdad económica, ausencia de servicios, injusticia y falta de representación política, por mencionar algunas.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4382-II, martes 13 de octubre de 2015

Los indicadores económicos señalan que en el sur del país el 89 por ciento de la población indígena carece de sistemas de seguridad formales; el 73 por ciento de los hogares indígenas no tiene red de drenaje; 42.3 por ciento no tiene acceso al agua potable; 78.7 por ciento viven en casas de una sola habitación; de las viviendas 53.5 por ciento son de pisos de tierra y en el 62.4 de ellas se cocina con leña; presentan un perfil epidemiológico cuyo rasgo principal es una elevada mortalidad infantil, tienen un patrón de enfermedad y muerte donde predominan la desnutrición, las enfermedades infecciosas y parasitarias. Quizá el dato más revelador, por su dramatismo sea que, derivado de estas condiciones de marginación y pobreza, la media de vida de los indígenas en el país, y por tanto el riesgo de fallecer, era en el año 2000, 14.9 por ciento mayor que para los no indígenas.

Ante esta realidad inocultable, tanto las distintas etnias como diversos sectores políticos y sociales del país, comenzaron a tomar conciencia de esa condición y han ejercido distintas formas de presión política y económica, para que de manera paulatina el Estado Mexicano diera inicio a un lento proceso de recuperación de sus derechos económicos, políticos, territoriales, sociales, y culturales, a fin de reconocer el carácter multiétnico y pluricultural de nuestro país.

Así, en los últimos veinte años nuestra legislación ha dado pasos para el reconocimiento e integración de los pueblos originarios o indígenas: Reformas constitucionales, tratados internacionales, leyes federales, locales y reglamentos son algunas de las formas jurídicas que se han adoptado en tal sentido, aun cuando, es necesario reconocer, que falta mucho por hacer.

Por su relevancia y dado los efectos jurídicos vinculantes que conllevan, son particularmente importantes de mencionar tres de ellas: El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; la reforma al artículo 4o. constitucional de 1991 y la reforma constitucional de 2001, ambos en materia de derechos indígenas.

En primer término debemos mencionar la adopción del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, mejor conocido como Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; Convenio que fue firmado por ratificado México, entrando en vigor en el mes de septiembre de 1991<sup>3</sup> y que de acuerdo con los artículos 1o. y 133 de la Carta Magna, pasó a formar parte de nuestro derecho positivo con el rango de Ley Suprema de toda la Unión.

Este convenio, sin duda, vino a dotar de un mayor contenido social y político a la legislación mexicana sobre los derechos de los pueblos originarios, que en ese momento eran prácticamente inexistentes. Estas adecuaciones a nuestro marco normativo dieron un impulso jurídico y político en materia de derechos indígenas. Así la legitimidad de las demandas históricas de los pueblos indios pasó de un reclamo, a ser una obligación jurídicamente exigible.

A nivel nacional e internacional, jurídicamente se reconocieron derechos para las minorías étnicas, pueblos originarios e indígenas, no solo los históricos y consustanciales, sino además, los actualmente existentes. Así, a pesar de su condición étnica minoritaria dentro del conjunto nacional, su estatuto jurídico comenzó a ser reconocido.

En segundo lugar tenemos la reforma del 28 de enero de 1992, que en su momento, adicionó un primer párrafo al artículo 4o. de la Constitución, para quedar como sigue:

Artículo 4o. La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4382-II, martes 13 de octubre de 2015

acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.”<sup>4</sup>

En tercer término se encuentra la reforma constitucional de 2001 de los artículos 2o., 4o., 18 y 115 en materia indígena<sup>5</sup>. La cual fue producto directo del levantamiento indígena encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

### II) Consideraciones

Con la finalidad de dotar de representación política a los pueblos originarios, la reforma constitucional en materia indígena de 2001, dio un primer paso materia electoral para propiciar la participación política de los pueblos indios, al establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales, como criterio se consideró la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas. Esta orientación político electoral, por primera vez, abordó el problema de la representación política de los indígenas dentro del marco de una reforma constitucional. Así el artículo Tercero Transitorio de la multicitada reforma señala que:

#### Transitorios

...

...

Tercero. Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política<sup>6</sup>.

En cumplimiento del mandato constitucional, el Instituto Federal Electoral realizó una redistribución de los 300 distritos electorales uninominales que conforman la geografía electoral del país, con el objetivo, entre otros, de agrupar de manera geográfica a los municipios con un alto porcentaje de población indígena. Resultado de lo anterior se obtuvieron 28 distritos electorales con una alta concentración de la población indígena, variando estos porcentajes de densidad entre el 89 y el 40 por ciento.

Estos 28 distritos electorales se encuentran en 11 estados de la República, ubicados fundamentalmente en el centro y suroeste del territorio nacional, siendo Oaxaca el que cuenta con un mayor número, con 8 distritos; seguido de Chiapas con 4 distritos; Puebla, Veracruz y Yucatán con 3 cada uno, Hidalgo tiene 2 distritos; Campeche, Guerrero, México, Quintana Roo y San Luis Potosí con un distrito cada uno.

Sin embargo, a pesar de que esta nueva distribución de los distritos uninominales ya se encontraba vigente, la composición legislativa resultante de estas elecciones no varió en lo fundamental, ni en estos distritos con un alta concentración de población indígena, ni en el resto del país.

Es decir, el problema de la falta de representación indígena al interior del honorable Congreso de la Unión no fue resuelto de fondo. Esta situación que se agrava si consideramos a los estados de la República y al Distrito Federal, ya que a pesar de que la reforma constitucional propicia la participación de los pueblos y comunidades indígenas, las legislaciones locales no han avanzado en esa dirección.

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4382-II, martes 13 de octubre de  
2015**

Así pues, el problema radica en que nuestra legislación en materia electoral, federal y local, no contempla disposición alguna para sustentar la obligatoriedad de postular un mínimo de candidatos a puestos de representación popular con ascendencia y conciencia de su identidad indígena, ni en los distritos considerados con un porcentaje de población mayoritariamente indígena, ni en el resto del país vía la representación proporcional, con lo que prácticamente queda sin efecto real alguno la finalidad de “propiciar la participación política” de los pueblos originarios, tanto en lo concerniente a esta nueva distribución electoral como en el espíritu de la reforma constitucional.

Ahora bien, la Constitución establece el reconocimiento y a la vez garantiza el derecho de los pueblos indígenas para contar con una representación efectiva ante los órganos del Estado, derechos constitucionales que se encuentran plasmados en los artículos 2o., 25, 26 y 41 de nuestra Carta Magna, mismos que señalan:

Artículo 2o.

...

...

B. La federación, los estados y 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 derechos de los indígenas y el desarrollo de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.”

En este orden de ideas tenemos que el primer párrafo del artículo 25 de la Constitución General de la República reza:

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

Por su parte el artículo 26 de nuestro máximo ordenamiento establece que:

Artículo 26.

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo...”.

Finalmente tenemos que el artículo 41 fracción I párrafo segundo de la Constitución considera que “los partidos políticos son entidades de interés público...” y tiene, entre otras obligaciones la de

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4382-II, martes 13 de octubre de  
2015**

“promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir en la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público... mediante el sufragio universal, libre secreto y directo...”.

Luego entonces, por un lado tenemos que el derecho de los pueblos indígenas a participar con una representación efectiva en el desarrollo nacional con base a sus necesidades y aspiraciones, se encuentra plenamente establecido en nuestra Carta Magna, derechos que nadie cuestiona.

Por otro lado tenemos que los principios de igualdad ante la ley así como la prohibición de establecer cualquier tipo de discriminación, igualmente se encuentran garantizados por nuestro máximo ordenamiento en el artículo 1o., párrafo cuarto.

Así nos encontramos ante un problema de carácter jurídico dado que no sería factible dotar del derecho de ser votados a todos los ciudadanos mexicanos que se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos políticos, y por el otro, solo permitir la inscripción de miembros de las comunidades indígenas en aquellos distritos uninominales que, en razón de su agrupación geográfica, contengan una población mayoritariamente indígena o en sentido opuesto, no faciliten, tal y como la reforma constitucional de 2001 lo establece, la “participación política” de los pueblos indígenas en razón de su condición minoritaria en ciertas entidades en general o en los distritos electorales en particular.

En otras palabras, tenemos que los derechos de igualdad ante la ley, no discriminación y de ser votados, si bien son inviolables e irrenunciables, se encuentran equiparados constitucionalmente con el derecho de los pueblos indígenas de contar con una representación real, efectiva y proporcional, ante los órganos de gobierno.

Lo que necesitamos es una propuesta jurídica específica para ampliar la representación política de los pueblos originarios, de tal manera que articule y dote de eficacia los distintos derechos establecidos en la Constitución y los haga compatibles con la realidad imperante. Hacer posible para los pueblos originarios “el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad” como “individuos, grupo social y clases sociales” cumpliendo con el objetivo de la “planeación democrática”, para que en condiciones igualitarias puedan “contribuir a la integración de la representación nacional” y como ciudadanos tener acceso “al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre secreto y directo” tal y como lo establece la Constitución General de la República.

Este es el reto que como legisladores tenemos de frente, ardua y difícil tarea sin duda, pero a todas luces posible, si ante todo anteponeamos la altura de miras y la visión de Estado para dar pasos a una democracia más efectiva, con mayor representación, con una legitimidad acrecentada y en consecuencia, transitamos como nación, a un nuevo estadio de desarrollo.

Se trata de identificar y atender, en el ámbito de nuestra competencia, los profundos rezagos, privaciones y carencias que prevalecen en los pueblos indígenas, en un marco de respeto a sus culturas, organizaciones e identidades, necesidades y aspiraciones. Particularmente en lo referente a su nula o casi nula presencia en la integración de la representación nacional.

El Estado y los órganos que lo componen, particularmente el poder ejecutivo y el legislativo, tienen como parte de sus obligaciones públicas corregir y atenuar los rezagos históricos, dar atención prioritaria a las comunidades indígenas, y además dados los recursos legales, políticos, económicos, así como el acceso, cantidad y grado de información con la que cuentan, tienen el imperativo de anticipar las demandas y necesidades futuras de los pueblos indios de nuestro país, y con ello

establecer los criterios de asignación de recursos necesarios para sustentar sus necesidades económicas y sociales, al igual que las demandas de carácter estrictamente político que enarbolan:

### III) Acción afirmativa

Nuestra labor es hacer leyes en favor del pueblo, como instrumento principal contamos con el Derecho, es la ciencia jurídica la que ha desarrollado, tanto en la doctrina como en el derecho positivo fórmulas para equilibrar derechos. En este caso en particular estamos hablando de la **acción afirmativa**, una herramienta que ha tenido, y tiene, en otras latitudes, un éxito incuestionable, al grado de establecerse internacionalmente como instrumento internacionalmente reconocido para la solución de desigualdades.

La acción afirmativa se ha diseñado como un mecanismo de compensación a las desigualdades materiales, legales, políticas y sociales. En ella la doctrina jurídica basada en el principio de equidad y justicia para todos, ha encontrado una fórmula, que sin disminuir derechos de terceros busca equilibrar las ancestrales distorsiones derivadas de la discriminación racial, étnica, sexual, económica, política y social.

La acción afirmativa o acción positiva, *positive action* según *el Common Law* inglés, se concibe como serie de acciones, medidas, o planes vinculados de un modo u otro al derecho positivo, fundamentalmente en lo relacionado a la facultad normativa del Poder Ejecutivo, y destinado a eliminar la desigualdad o discriminación intergrupala.

La finalidad de la acción afirmativa, es dar un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos, a quien o quienes han resultado discriminados por efecto de una injusticia histórica de la que no son responsables ni de la cual se benefician, ni en lo particular ni colectivamente.

Se trata en suma, de dar tratamiento desigual a realidades colectivas desiguales, mediante la acción afirmativa con el objetivo de integrar a las minorías en un marco de cooficialidad al reservar un porcentaje específico de los espacios públicos, ya sea de representación, puestos de trabajo, acceso educativo, etcétera, a los grupos más desfavorecidos de la sociedad. Entendida de esta manera, la acción positiva es diferenciación y reconocimiento.

La concepción moderna de la democracia considera que el fin autentico de ésta consiste en otorgar al individuo la capacidad de disponer de sí mismo donde, como forma de gobierno, solo puede subsistir en un orden de libertades concretas y específicas.

La democracia necesita un contenido, el cual podemos definir como la garantía de los derechos humanos, donde el ciudadano, que ha delegado el poder, puede ser libre si se reconoce a sí mismo y reconoce, a la vez, su propio bien dentro del bien común.

Concebida de esta manera podemos decir que la tarea del Estado es de mantener la convivencia humana en orden, donde el equilibrio entre libertad y bien, permita a cada hombre llevar una vida humana digna.

La idea de que en la democracia lo único decisivo es la mayoría y que la fuente del derecho no puede ser otra cosa que las convicciones mayoritarias de los ciudadanos se están rebasadas. La democracia como gobierno de las mayorías, exige igualmente, que la dignidad y los derechos del hombre de las minorías sean respetados. Libertades públicas y derechos fundamentales son

condiciones sine qua non de la democracia. En este contexto, nuestro sistema político se encuentra ante la necesidad de evolucionar hacia nuevos estadios y, en consecuencia, la representación política como un derecho fundamental internacionalmente reconocido, debe favorecer la inclusión de los pueblos originarios facilitando la participación política de los mismos.

La esencia del sistema democrático moderno supone, tanto la participación de los ciudadanos en el nombramiento de representantes, como una representación de mayorías y minorías, para el ejercicio justo, efectivo, legal y legítimo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

#### **IV) La representación proporcional**

La historia de México contemporáneo, particularmente el último tercio del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI, se han visto profundamente marcada por un esfuerzo monumental para modificar su régimen político.

Así desde 1970 a la fecha se han sucedido una serie de reformas Constitucionales y legales, a fin de contar con un sistema electoral que dé cabida a la pluralidad política y garantice la libertad del sufragio.

Como parte de este largo proceso de reforma política, el Constituyente Permanente consideró que la mejor forma para integrar la representación nacional fuese el establecimiento de un sistema mixto de elección de representantes populares, dando cabida tanto a la representación mayoritaria, por la vía de la elección en distritos uninominales, como a la representación proporcional a través de listas regionales plurinominales.

En 1977 se reformaron los artículos 52 y 53 de la Carta Magna para establecer el sistema de representación proporcional dando lugar a la elección de “hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones electorales plurinominales” y el establecimiento de “hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales”.

De esta manera quedó establecido Constitucionalmente, por un parte, la elección directa por el principio de mayoría relativa, en distritos electorales uninominales, y por otra, la elección de representantes mediante el principio de representación proporcional, a través de listados regionales de candidatos plurinominales.

Para 1986 se hizo una nueva Reforma Constitucional en materia electoral donde el número de diputados electos por el principio de representación proporcional aumentó de 100 a 200\* .

Esta inclusión de la representación proporcional en nuestro sistema normativo, tuvo, inicialmente, la intención de legalizar y dar cabida en el Congreso de la Unión a corrientes políticas e ideológicas distintas a la oficialmente nacida de la Revolución Mexicana, particularmente a la denominada izquierda política.

Ahora bien, aun cuando sigue vigente el objetivo de garantizar la pluralidad política del país, en particular a las expresiones minoritarias, el desarrollo de la sociedad hace necesario ampliar la concepción y finalidad de la representación proporcional.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4382-II, martes 13 de octubre de 2015

Así pues, considerando que el perfeccionamiento de nuestra democracia y su sistema electoral ha tenido entre otros objetivos la inclusión de la pluralidad del país, incorporando a las minorías políticas, nuestro sistema normativo debe evolucionar para reconocer y garantizar a los pueblos indígenas su derecho a “contribuir a la integración de la representación nacional” y como ciudadanos “hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público... mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”, en condiciones justas y equitativas que les “permitan el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad”, tanto para el grupo social como para los individuos que la conforman, lo que permitirá mejorar la manera conocer y recoger “las aspiraciones y demandas” específicas a efecto de incorporarlas al “sistema de planeación democrática del desarrollo nacional” en el que se “imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía” de sus regiones y cultura y con ello de la Nación entera, al “propiciar su participación política”.

En este orden de ideas, a partir del reconocimiento Constitucional de los derechos de los pueblos indígenas por parte del Estado Mexicano, aceptando con ello la composición pluricultural de la Nación, estamos obligados, como parte de un poder constituido, a modificar las instituciones que lo componen a fin de adaptarlas al mandato constitucional.

En este sentido, corresponde al poder legislativo, como depositario de la representación popular, la obligación de plantear reformas legales que garanticen a los pueblos originarios el acceso a la cosa pública, particularmente en la composición de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión mediante una representación derivada de la conciencia de su identidad indígena como criterio fundamental.

La propuesta de reforma Constitucional que se presenta ante esta soberanía, busca dotar a los pueblos originarios de una representación política justa, real, efectiva, legal y legítima al interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, tomando como base el principio de representación proporcional, haciendo extensivos sus alcances a los indígenas, con lo que se renueva y amplía el contenido de la representación plurinominal, puesto que se parte de considerar no solo las concepciones políticas o ideológicas, sino también de la identidad cultural y etnolingüística de los pueblos indios.

La atención a las cuestiones indígenas es de la más alta importancia para la Nación. Por tanto esta reforma Constitucional busca elevar las miras, sin intereses ideológicos o partidistas particulares, y dotar de un piso mínimo a la representación de los pueblos originarios a fin de que sean ellos mismos, en el marco de las instituciones, los que establezcan sus prioridades, de los instrumentos jurídicos federales como por ejemplo el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, principal instrumento de política pública y que hasta ahora permanece ajeno casi por completo de las necesidades y prioridades de los mismos pueblos originarios.

En suma se trata de aceptar el derecho a la diferencia a través del reconocimiento de una relación minoritaria de los indígenas y su derecho a una legislación específica, mediante una acción positiva.

La participación política de los pueblos indígenas exige establecer condiciones de equidad y justicia, y con ello contribuir a la consolidación de la democracia, toda vez que dar cabida a los representantes de los pueblos indios permitirá un mejor diseño de las políticas públicas, de sus programas y acciones destinadas a este sector, e igualmente significa mejorar e incrementar el seguimiento, fiscalización y vigilancia de los recursos públicos que se les asignen.

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4382-II, martes 13 de octubre de  
2015**

Así, esta iniciativa contempla incorporar en la Constitución, que la integración de la lista para la elección de diputados de representación proporcional, señale un número mínimo de candidatos indígenas que la conformen, estableciendo para los partidos políticos, la obligación de incorporar, en sus listas de candidatos por el principio de representación proporcional, el número mínimo de 50 candidatos de origen indígena mediante una lista nacional.

El indigenismo es un asunto nacional, no susceptible de ser dividido o fragmentado mediante aspectos geográficos, electorales, administrativos o de cualquier otra índole. Es por ello sin aumentar el número de diputados electos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de las listas regionales, se establece una lista nacional que se “integrará con 50 miembros de los pueblos originarios o indígenas, considerando en todo momento la conciencia de identidad indígena para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”. Para conservar el mismo número de diputados plurinominales, las listas regionales disminuirán su composición de 40 a 30 integrantes.

Con ello, se equipara, en los hechos, los principios constitucionales de igualdad ante la ley y no discriminación, con el derecho de los pueblos indios y la obligación del Estado para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas, el pleno ejercicio de la libertad y dignidad como grupo social, la efectiva y eficaz participación en la planeación democrática del desarrollo y la integración de la representación nacional a través del voto universal, libre, secreto y directo.

Por las razones arriba expuestas, se presenta la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma los artículos 52 y 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 52 y 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**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 un Sistema de Listas, una Nacional y cinco Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

**Artículo 53. ...**

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas, Nacional y Regionales, se constituirán seis circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de cinco de estas circunscripciones Regionales.

La sexta circunscripción electoral plurinomial será nacional y se integrará con una lista de 50 miembros de los pueblos originarios o indígenas, considerando en todo momento la conciencia de identidad indígena para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Las cinco circunscripciones electorales plurinominales regionales contendrán a los otros 150 diputados según el principio de representación proporcional.

**Transitorios**

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4382-II, martes 13 de octubre de  
2015**

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

**Artículo Segundo.** A partir de la entrada en vigencia de esta reforma, el Poder Legislativo Federal tendrá plazo máximo 180 días naturales para hacer las adecuaciones necesarias a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Artículo Tercero.** A partir de la entrada en vigencia de esta reforma, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrán un plazo máximo de 180 días naturales para equiparar sus constituciones y marco normativo electoral a estas reformas.

**Artículo Cuarto.** El Ejecutivo federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y el cuerpo normativo del presente decreto, se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas radicados en los estados y el Distrito Federal y ordenará su difusión en sus comunidades.

**Artículo Quinto.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

**Notas**

1 Véase metodología en: Serrano Carreto, Enrique, Coord., Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002, INI:PNUD Conapo, México, 2002.

[https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCYQFjABahUKEwiAu5\\_NtLHIAhUE0oAKHfmdB3w&url=http%3A%2F%2Fwww.cdi.gob.mx%2Findex.php%3Foption%3Dcom\\_content%26view%3Dcategory%26id%3D38%26Itemid%3D54&usg=AFQjCNGf2SupnpQUB0gLuM6aeAjGIYJHkQ](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCYQFjABahUKEwiAu5_NtLHIAhUE0oAKHfmdB3w&url=http%3A%2F%2Fwww.cdi.gob.mx%2Findex.php%3Foption%3Dcom_content%26view%3Dcategory%26id%3D38%26Itemid%3D54&usg=AFQjCNGf2SupnpQUB0gLuM6aeAjGIYJHkQ)

2 Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, CNDI-CONAPO. Última versión consultada al 7 de octubre de 2015

[https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCYQFjABahUKEwiAu5\\_NtLHIAhUE0oAKHfmdB3w&url=http%3A%2F%2Fwww.cdi.gob.mx%2Findex.php%3Foption%3Dcom\\_content%26view%3Dcategory%26id%3D38%26Itemid%3D54&usg=AFQjCNGf2SupnpQUB0gLuM6aeAjGIYJHkQ](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCYQFjABahUKEwiAu5_NtLHIAhUE0oAKHfmdB3w&url=http%3A%2F%2Fwww.cdi.gob.mx%2Findex.php%3Foption%3Dcom_content%26view%3Dcategory%26id%3D38%26Itemid%3D54&usg=AFQjCNGf2SupnpQUB0gLuM6aeAjGIYJHkQ)

3 Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (entrada en vigor 5 septiembre de 1991).

[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312314:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312314:NO)

4 Diario Oficial de la Federación 28 de enero de 1992. (este párrafo aun cuando dio origen al reconocimiento al carácter pluriétnico y muticultural del país sustentado en los pueblos indígenas fue derogado con la reforma constitucional en materia de derechos indígenas).

5 Diario Oficial de la Federación 14 de agosto de 2001.

6 Diario Oficial de la Federación 14 de agosto de 2001.

7 Diario Oficial de la Federación 6 de diciembre de 1977. Artículos 52, 53, 54 y otros en materia de política electoral.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4382-II, martes 13 de octubre de  
2015

8 Diario Oficial de la Federación 15 de diciembre de 1986.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 13 de octubre de 2015.

Diputada Modesta Fuentes Alonso (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

Los suscritos, diputados José Clemente Castañeda Hoeflich, Jorge Álvarez Máynez, Víctor Manuel Sánchez Orozco y Macedonio Salomón Tamez Guajardo, miembros 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, someten a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal Penal y el Código Nacional de Procedimientos Penales, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

Si se desea conocer la esencia de una sociedad, se deben de leer sus códigos penales y visitar sus cárceles.

Gustavo Radnruch, jurista alemán

México vive una realidad totalmente diferente a la que percibe la clase política de este país. Una realidad invadida por la desesperanza y la injusticia. La incapacidad institucional para ofrecer respuestas y dar resultados pone en serio cuestionamiento la legitimidad del Estado mexicano.

Los mexicanos vivimos las consecuencias de una economía que no crece y no genera oportunidades. Un mexicano trabaja 2 mil 250 horas al año, mientras que el promedio en otros países de la OCDE es de mil 776 horas.<sup>1</sup> Somos el país de Latinoamérica con el salario mínimo más bajo: el ciudadano mexicano trabaja más porque la remuneración económica no le es suficiente para sobrevivir. En el país hay 55.3 millones de mexicanos en situación de pobreza,<sup>2</sup> lo que equivale a 46.2 por ciento de la población del cual 11.4 millones vive en la pobreza extrema.<sup>3</sup>

La pobreza y la desigualdad son dos condiciones endémicas de nuestro país. México es el segundo país más desigual de los integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), al ser superado sólo por Chile.<sup>4</sup> Mientras 2 mil 540 multimillonarios manejan 43.4 por ciento de la riqueza de este país, a 53.3 por ciento de la población de este país no alcanzan sus ingresos para adquirir los bienes y servicios básicos.<sup>5</sup>

Programas sociales como la Cruzada Nacional contra el Hambre han resultado un gran fracaso. La pobreza alimentaria pasó de tener en 2012 el 23.3 por ciento a 23.4 de la población en 2014; es decir, 28 millones de personas no tienen acceso a la canasta básica.<sup>6</sup> Entre 2001 y 2010 murieron 35 mil personas más por hambre que a causa de la lucha contra el narcotráfico.<sup>7</sup>

Estos datos nos muestran un contexto de graves presiones sociales y económicas. Ver la crisis de seguridad que atraviesa el país como un problema multicausal, producido en parte por estructuras

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4382-II, martes 13 de octubre de 2015

económicas sumamente desiguales que restringen la movilidad social, nos permite entender por qué continúan fallando las estrategias de seguridad implementadas en los últimos años.

Los gobiernos panistas creyeron que emprendiendo unilateralmente una mal llamada guerra frontal contra la delincuencia organizada la solucionarían. Los gobiernos priistas, por su parte, decidieron irresponsablemente que la solución no era cambiar de estrategia sino dejar de hablar del tema, y que de esta manera terminarían con unos de los más grandes problemas que aqueja a los ciudadanos.

Encuestas en los últimos años muestran que una de nuestras principales preocupaciones de los mexicanos, es la inseguridad. La realidad es que vivimos en un México violento, en donde la delincuencia ha incrementado en un 36 por ciento mientras que el número de denuncias ha disminuido.<sup>8</sup> La cifra negra, es decir, los delitos no denunciados en México es de 92.1 por ciento, cuando el promedio en los países desarrollados es de cincuenta por ciento.<sup>9</sup>

Las errores sistemáticos en materia de seguridad y justicia del gobierno federal, han contribuido a la ilegitimidad de las instituciones que son incapaces de dar respuestas a la demandas de justicia de los mexicanos. La fuga de El Chapo Guzmán, el caso Ayotzinapa, Tlatlaya, Ostula, el injusto encarcelamiento del doctor José Manuel Mireles y Semeí Verdía, entre tantos otros, son prueba de la ineficiencia del sistema de seguridad mexicano.

La profunda brecha entre el andamiaje legislativo y judicial, y la realidad cotidiana que viven millones de personas en el país, provocan que la sociedad no confíe en las instituciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, derivado de la falta de transparencia, rendición de cuentas y de resultados a la sociedad. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la seguridad Pública de 2013 elaborada por el INEGI, arrojó que el 65 por ciento de quienes tienen 18 años o más creen que los Ministerios Públicos son corruptos; 64 por ciento de la población cree que los jueces están vinculados a prácticas de corrupción y sólo el 43 por ciento de los ciudadanos cree que los ministerios públicos son eficaces en su trabajo.<sup>10</sup>

El sistema de justicia en México vive la paradoja de la impunidad: el culpable sale libre, mientras el inocente paga. De acuerdo con el investigador Guillermo Zepeda Lecuona, el nivel de impunidad en México es de 98.8 por ciento y cada día 95 mil presuntos inocentes viven en las cárceles culpables, esto contraviniendo el principio de presunción de inocencia que se establece en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una encuesta coordinada por Elena Azaola y Catalina Pérez-Correa en los Centros Federales de Readaptación Social en 2012, arrojó que sólo 59 por ciento de quienes se encuentran en la cárcel por un delito del fuero común han recibido una sentencia condenatoria; en tanto que, en el ámbito federal, han sido sólo 53.3 por ciento; es decir, más de la mitad guarda una calidad de *procesado*, lo cual implica que de los 48 mil 66 internos contabilizados en 2012, un total de 25 mil 619 se encontraban en la cárcel sin haber recibido todavía una sentencia condenatoria.

Es claro que México no se mueve en la dirección correcta, los diputados ciudadanos sabemos que es necesario dar un giro a la visión del gobierno para combatir la inseguridad. El enfoque de enfrentamiento directo, violencia y captura de las cabezas delictivas ha probado ser ineficaz y ha violado los derechos humanos de los mexicanos. La inseguridad no es un problema que se pueda ignorar o esconder, la vivimos cada día. Todos y todas pagamos por la irresponsabilidad del poder público.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4382-II, martes 13 de octubre de 2015

El Estado ha recurrido a la creación de una política criminal como pilar, en donde la prisión es “la respuesta pertinente ante las conductas antisociales”.<sup>11</sup> Pero como dice el doctor José Buendía Hegewish, “si el crimen rebasa a la autoridad en las calles de algunas ciudades del país, la prisión es el último reducto del monopolio del Estado”,<sup>12</sup> por lo que perder el control de las cárceles evidencia un Estado incapaz de mantener la seguridad y la paz para su gente.

La autoridad no logra controlar ni sobreponerse a la voluntad de los presos. Según México Evalúa, en 65 de los 101 centros visitados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se encontró autogobierno o cogobierno.<sup>13</sup> Frecuentemente en lugar de servir como centros de readaptación, estos funcionan como núcleos de formación para criminales donde se unen a bandas delictivas, incrementando la inseguridad.

La situación actual del sistema penitenciario mexicano es deplorable, los presos viven en condiciones de hacinamiento y sobrepoblación que violan los derechos humanos. Según el diagnóstico “Situación y Desafíos del Sistema Penitenciario” de México Evalúa, en la mayoría de los centros; las condiciones de higiene, la calidad de los alimentos, así como el acceso a servicios de educación, son deplorables, la atención y el equipamiento instrumental médico dentro de las cárceles son insuficientes, no existe una separación entre las áreas destinadas a hombres y mujeres y en la mayoría no existen mecanismos para prevenir eventos violentos. Esto viola los principios establecidos en el artículo 18 constitucional que 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 purgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto”.

Los gobiernos de los partidos de siempre continúan haciendo reformas muy promocionadas pero que no tienen éxito al momento de implementarse eficientemente, la reforma constitucional para la justicia penal de 2008 ha fallado en implementarse. Y después de 7 años de haberse promulgado, quedan de sólo 9 meses para terminar su aplicación. Según un estudio del Centro de Investigación para el Desarrollo, ninguna de las 32 entidades federativas cumple con las condiciones necesarias para garantizar el arranque del nuevo sistema acusatorio en el país.<sup>14</sup> A pesar de que se han invertido en total un presupuesto de casi 10 mil millones de pesos para apoyar la implementación del sistema acusatorio en las entidades, de acuerdo con la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal sólo 6 estados operan de forma total, 24 de forma parcial, y Sonora y Baja California Sur faltan por empezar.<sup>15</sup>

Las condiciones en que viven los sentenciados son un reflejo de la desigualdad de nuestro país, la incapacidad de ciertos grupos sociales para acceder a un trato adecuado y justo por parte del Estado. Por esto, los diputados de Movimiento Ciudadano hemos asumido el deber de hacer escuchar la voz de aquellas personas, que aun siendo privadas de su libertad, piden ser tratados con justicia y dignidad.

Nuestro sistema se encuentra entre 250 y 305 por ciento de su capacidad; en una celda para 6 personas, en realidad viven entre 14 y 20 personas.<sup>16</sup> Un sistema sobrepoblado pone en condiciones de violación de derechos humanos a los reos debido que no hay condiciones suficientes.<sup>17</sup> México necesita de una reforma política de seguridad en materia penal, enfocada en la reparación integral del daño cometido a través del delito y una verdadera reinserción de las personas privadas de su libertad a la vida comunitaria. Tenemos que voltear hacia un tema que pocos deciden atender pero cuyas consecuencias tienen grandes repercusiones en la inseguridad del país.

La presente iniciativa busca incidir en uno de los problemas del sistema penitenciario, el de la sobrepoblación en los penales y sus consecuencias. México Evalúa a través de su estudio “Situación y Desafíos del Sistema Penitenciario” señala que “el uso y el abuso de la prisión preventiva es una de las principales causas de la sobrepoblación y el hacinamiento en el sistema”. A pesar de que el número de presos continúa aumentando, más de la mitad de los mexicanos no se sienten protegidos ni seguros.<sup>18</sup> Debemos de entender que la encarcelación masiva no es la solución a los problemas estructurales que producen la violencia; como lo son la marginación, la pobreza y la falta de oportunidades. Un sistema penitenciario sobrepoblado es incapaz de hacer programas eficientes para la reinserción de los ciudadanos a la sociedad como sujetos productivos.

Por lo expuesto proponemos eliminar la prisión preventiva oficiosa, así como los delitos inexcusables, sean eliminados. Elevar a rango constitucional esta medida contraviene el principio de inocencia, pues además no se justifica desde la óptica del derecho internacional de derechos humanos. Tendría que ser cada juez quien solicitase la sanción preventiva a partir de la evaluación de las circunstancias propias de cada caso y tomando en cuenta el riesgo fundado de fuga, interferencia en la investigación o el riesgo para la víctima o la sociedad y no en función del delito imputado.

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

**Decreto que reforma y deroga distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal Penal y el Código Nacional de Procedimientos Penales**

**Artículo Primero.** Se reforman los párrafos primero del artículo 18 y segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 18.** Sólo por causas de riesgo fundado de fuga, interferencia en la investigación o exista riesgo para la víctima o la sociedad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

**Artículo 19.** [...]

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4382-II, martes 13 de octubre de  
2015**

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.

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

**Artículo Segundo.** Se adiciona la fracción IV y se reforma el tercer párrafo del artículo 70, y la fracción II del artículo 84; se derogan los incisos g) a i) de la fracción I, así como la fracción III del artículo 85 del Código Federal Penal.

**Artículo 70.** La prisión podrá ser sustituida, a juicio del juzgador, apreciando lo dispuesto en los artículos 51 y 52 en los términos siguientes:

I. Por trabajo en favor de la comunidad o semilibertad, cuando la pena impuesta no exceda de **cinco** años;

II. Por tratamiento en libertad, si la prisión no excede de **cinco** años; o

III. Por multa, si la prisión no excede de **tres** años.

IV. Beneficio de reclusión domiciliaria mediante monitoreo electrónico a distancia, cuando la pena impuesta no exceda de **cuatro** años.

[...]

**Artículo 84.** Se concederá libertad preparatoria al condenado, previo el informe a que se refiere el Código de Procedimientos Penales, que hubiere cumplido las tres quintas partes de su condena, si se trata de delitos intencionales, o la mitad de la misma en caso de delitos imprudenciales, siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos:

I. Que haya observado buena conducta durante la ejecución de su sentencia;

II. **Que del informe técnico que rinda la autoridad competente se presuma que existen condiciones de reinserción social del sentenciado y de no volver a delinquir**, y

III. Que haya reparado o se comprometa a reparar el daño causado, sujetándose a la forma, medidas y términos que se le fijen para dicho objeto, si no puede cubrirlo desde luego.

[...]

a) a d) [...]

**Artículo 85.** No se concederá la libertad preparatoria a

I. Los sentenciados por alguno de los delitos previstos en este código que a continuación se señalan:

a) a f) [...]

g) **(Se deroga)**

h) **(Se deroga)**

i) **(Se deroga)**

j) a l) [...]

II. a IV. [...]

[...]

**Artículo Tercero.** Se reforman el párrafo primero del artículo 140, la fracción primera del 150, el párrafo primero del artículo 165 y el artículo 167; y se derogan la fracción tercera del artículo 21 y el tercer párrafo del artículo 420 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

**Artículo 21.** En los casos de delitos del fuero común cometidos contra algún periodista, persona o instalación, que dolosamente afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta, el Ministerio Público de la Federación podrá ejercer la facultad de atracción para conocerlos y perseguirlos, y los órganos jurisdiccionales federales tendrán, asimismo, competencia para juzgarlos. Esta facultad se ejercerá cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

I. y II. [...]

**III. (Se deroga)**

IV. a IX. [...]

[...]

**Artículo 140.** [...]

En los casos de detención por flagrancia, cuando se trate **de casos donde no exista riesgo fundado de fuga, interferencia en la investigación o no exista riesgo para la víctima o la sociedad** y el Ministerio Público determine que no solicitará prisión preventiva como medida cautelar, podrá disponer la libertad del imputado o imponer una medida de protección en los términos de lo dispuesto en este código.

[...]

**Artículo 150.** Sólo en casos urgentes el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad y fundando y expresando los datos de prueba que motiven su proceder, ordenar la detención de una persona, siempre y cuando concurren los siguientes supuestos:

I. Existan datos que establezcan la existencia de un hecho señalado como delito grave y que exista la probabilidad de que la persona lo cometió o participó en su comisión.

II. y III. [...]

[...]

[...]

[...]

**Artículo 165. Aplicación de la prisión preventiva sólo por causas de riesgo fundado de fuga, interferencia en la investigación o exista riesgo para la víctima o la sociedad.** La prisión preventiva será ordenada conforme a los términos y las condiciones de este código.

[...]

**Artículo 167.** El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario 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.

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

I. a XI. [...]

[...]

**Artículo 420.** Cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o bienes personales de alguno de sus miembros, y tanto el imputado como la víctima, o en su caso sus familiares, acepten el modo en el que la comunidad, conforme a sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos proponga resolver el conflicto, se declarará la extinción de la acción penal, salvo en los casos en que la

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4382-II, martes 13 de octubre de 2015

solución no considere la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y las niñas o del derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer.

En estos casos, cualquier miembro de la comunidad indígena podrá solicitar que así se declare ante el juez competente.

### Transitorios

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

**Segundo.** En un plazo de ciento ochenta días hábiles contados a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, se deberá expedir la normatividad reglamentaria relativa al beneficio de reclusión domiciliar mediante monitoreo electrónico a distancia.

**Tercero.** La Cámara de Diputados, en un plazo no mayor de 20 días naturales a partir del día siguiente de la publicación del presente decreto, realizará las modificaciones necesarias para el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2016, a efecto de otorgar a todas las Instituciones encargadas de la operación del nuevo régimen de reinserción social, modificación y duración de penas, los recursos económicos para proveer de recursos humanos y materiales para su funcionamiento, y para la infraestructura que permita la creación y la adecuación del beneficio de reclusión domiciliar mediante monitoreo electrónico a distancia.

### Notas

1 OCDE. (2013). ¿Cómo va la vida? Obtenido de OCDE. Sitio web: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2013/05/28/mexicanos-que-mas-horas-trabajan-ano-ocde>

2 Coneval. (2015). La medición de pobreza 2014. 7/10/2015, de Coneval. Sitio web: [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx)

3 *Ibidem*.

4 OCDE. (2015). “Todos juntos. ¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia?” 01/10/2015, de OCDE. Sitio web: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2015/05/21/mexico-el-segundo-pais-mas-desigual-en-la-ocde>

5 Gerardo Esquivel Hernández. (2015). Concentración del poder económico y político. 05/10/2015, de Oxfam. Sitio web: <http://www.oxfam.mx/org/desigualdad-extrema-en-mexico-concentracion-del-poder-economico-y-politico/#.Vhb94-yqqko>

6 Coneval. (2015). *La medición de pobreza 2014*. 7/10/2015, de Coneval. Sitio web: [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx)

7 Inegi. (2012). *La alimentación y nutrición en México*. 7/10/2015, de CEIDAS. Sitio web: <http://www.excelsior.com.mx/2012/02/19/nacional/811635>

8 El Sabueso (2015) “¿Bajo la Incidencia delictiva? Sí, pero...”, 7/10/2015, de *Animal Político*. Sitio web: <http://www.animalpolitico.com/elsabueso/bajo-la-incidencia-delictiva-si-pero/>

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4382-II, martes 13 de octubre de  
2015**

9 Inegi. (2013). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2013. 6/10/2015, de Inegi. Sitio web: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2013/doc/envipe2013\\_09.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2013/doc/envipe2013_09.pdf)

10 Fuentes, Mario Luis. “México social: un deficiente sistema de justicia”, en *Excelsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/10/01/921213>

11 Zepeda, Guillermo. (2015). Situación y desafíos del sistema penitenciario. 01/10/2015, de México Evalúa. Sitio web: <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/El-Sistema-Penitenciario-Mexicano-GZEPEDAL-2013.pdf>

12 <http://www.excelsior.com.mx/opinion/jose-buendia-hegewisch/2015/07/16/1034935>

13 Zepeda, Guillermo. Obra citada.

14 Martí, Alejandro. (2015). “La reforma de justicia penal ante un momento crucial: concluir bien y a tiempo”, 2/10/15, de *Animal Político*. Sitio web: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-mexico-sos/2015/05/20/la-reforma-de-justicia-penal-ante-un-momento-crucial-concluir-bien-y-a-tiempo/>

15 *Ibidem*.

16 Zepeda, Guillermo. Obra citada. <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/El-Sistema-Penitenciario-Mexicano-GZEPEDAL-2013.pdf>

17 Martí, Alejandro. Obra citada.

18 Inegi. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2012. Recuperado de [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2012/doc/resultadosenvipe2012\\_09.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2012/doc/resultadosenvipe2012_09.pdf)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de octubre de 2015.

**Diputados:** José Clemente Castañeda Hoeflich, Jorge Álvarez Máynez (rúbrica), Víctor Manuel Sánchez Orozco, Macedonio Salomón Tamez Guajardo.

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 25 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA BLANDINA RAMOS RAMÍREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

La que suscribe, Blandina Ramos Ramírez, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario de Morena, a 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 Norma Suprema y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

A principios de la actual administración el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social señalaba que en México 11.5 millones de personas vivían en condiciones de pobreza extrema y unos 27.4 millones en pobreza alimentaria.

El Coneval, señala que la *pobreza alimentaria* es la *Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta* .

Asimismo, entiende como *canasta básica alimentaria* al conjunto de alimentos cuyo valor sirve para construir la línea de bienestar mínimo. Éstos se determinan de acuerdo con el patrón de consumo de un grupo de personas que satisfacen con ellos sus requerimientos de energía y nutrientes. De igual manera, señala a la línea de bienestar mínimo como el *Valor monetario de una canasta alimentaria básica*.

Casi 3 años después, las cifras oficiales que analiza el Coneval, reflejan un descenso de aproximadamente 100 mil personas en pobreza extrema, pero un alarmante incremento en el número de personas que padecen pobreza alimentaria que ya rebasa los 28 millones de mexicanos.

Para lograr que la población supere la cruel línea de la pobreza alimentaria, los mexicanos cuentan con el mandato de la Constitución Política, que en el párrafo tercero del artículo 4o., señala:

“Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.”

Para ello, refuerza en la fracción XX del artículo 27 que señala:

**XX.** El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4382-II, martes 13 de octubre de 2015

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

Lo anterior es asumido por el estado Mexicano como firmante de diversos tratados internacionales, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su Artículo 25, numeral 1, dice:

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

Asimismo, el artículo 11, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales indica:

### Artículo 11.

1. Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados parte en el presente pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Estos, entre otros tratados internacionales que ha firmado el Estado mexicano, deberían ser señalamiento suficiente para que en México, esté desprotegida y vulnerable ante el hambre.

Sin embargo, ni estos ordenamientos ni otros señalados en la misma Constitución ni en las leyes reglamentarias, tienen el peso suficiente, al no considerar la producción de alimentos una actividad estratégica para el Estado, a fin de satisfacer una de las necesidades básicas de la población. En México, apunta hacia otras prioridades.

En diciembre de 2013, fueron aprobadas y promulgadas diversas reformas en materia energética, siendo anunciadas por el Ejecutivo federal como reformas que tendrían un impacto significativo en la calidad de vida de las personas.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4382-II, martes 13 de octubre de 2015

Junto a la reforma energética, las reformas educativa-laboral y de telecomunicaciones constituyeron el eje discursivo y de operación política de un poder ejecutivo que contó con el acomodaticio respaldo de los dos partidos más grandes, numéricamente hablando, de “oposición”.

Dentro de las múltiples reformas que se efectuaron en materia energética, están aquellas que tienen un fuerte impacto en el ordenamiento territorial, sobre el uso del suelo y recursos vitales como el agua, así como la libre determinación de los pueblos en materia de gobierno, producción, usos y costumbres.

Cada vez se vuelve más común escuchar sobre abusos de autoridad en contra de habitantes y poblaciones enteras que se oponen a la ejecución de proyectos amparados en las más recientes reformas.

Sin embargo, tales proyectos no han dado muestra de generar mejores condiciones de vida para la población mexicana, ni siquiera para los habitantes de los lugares donde se asientan los proyectos energéticos. En cambio, el aumento en el número de personas que padecen hambre resulta alarmante.

En este contexto, vale la pena señalar que los partidos firmantes del Pacto por México y sus respectivas bancadas en el Congreso de la Unión (ni en sus congresos locales), la producción de alimentos no ha sido un tema que valga la pena poner en la mesa.

La Organización para las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO, señala que un país puede hablar de que tiene seguridad alimentaria cuando produzca 75 por ciento de los alimentos que consume. En este momento nosotros estamos produciendo apenas arriba del 50 por ciento.

Por otra parte, aquellos alimentos que se traen por vía de importaciones, hoy tienen un costo más alto, entre otras cosas por el tipo de cambio, que se vislumbra no bajará al nivel de los años en los que era barato importar.

Además de ello, los altos costos de los insumos para la producción y los ya señalados altos costos de importación y comercialización, generan un mercado oligopólico de alimentos, que termina por pauperizar las condiciones de vida de los productores y somete a los consumidores.

Según las cifras señaladas por el Coneval en su informe del mes de julio, el número de mexicanos que hoy padecen pobreza alimentaria, se ha elevado ya a 28 millones de mexicanos.

En este sentido, es que se considera fundamental promover las reformas constitucionales y reglamentarias en materia de producción de alimentos.

Por lo expuesto y fundado, someto a la consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforman los artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único .** Se reforman los artículos 25, párrafo quinto y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 25. ...**

...

...

...

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

...

...

...

...

**Artículo 28. ...**

...

...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; **e incluirá la producción de alimentos;** así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

**Transitorio**

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4382-II, martes 13 de octubre de  
2015

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de octubre de 2015.

Diputada Blandina Ramos Ramírez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA FLOR ESTELA RENTERÍA MEDINA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 79, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6o., fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, la que suscribe, diputada Flor Estela Rentería Medina, integrantes del Grupo Parlamentario del PRI de la LXIII Legislatura, somete a consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente:

**Exposición de Motivos**

El derecho al agua, forma parte de los considerados derechos fundamentales del hombre, reconocido expresamente por la Organización de las Naciones Unidas el 28 de Julio de 2010 en la resolución 64/292 de la Asamblea General de este organismo internacional, en la que se estipula que el agua limpia y el saneamiento son vitales para la realización de todos y cada uno de los derechos humanos, exhortando a los estados miembro y demás organismos internacionales a que se destinen los recursos y esfuerzos que sean necesarios para garantizar el líquido vital.

En efecto, en dicha resolución, dictada en la 108ª Sesión Plenaria de la Asamblea General de la ONU, este órgano lanza dos resolutivos trascendentales; el primero de ellos, el reconocimiento literal del derecho al agua potable y al saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos; el segundo, un exhorto a todos los Estados integrantes de la ONU a proporcionar a toda la población un acceso al agua potable y al saneamiento, y expresando claramente la necesidad de que este acceso al servicio sea económico, puesto que de lo contrario, no se garantizaría el acceso real a este derecho.

En México, el derecho humano al agua se añadió a nuestra Carta Magna en la LXI Legislatura, añadiendo al texto constitucional en el artículo 4o. un sexto párrafo, que a la letra dice: “Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.”; dicha reforma fue dictaminada y aprobada por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el 18 de Enero de 2012, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 08 de Febrero de ese año.

Es a partir de este reconocimiento formal al derecho fundamental del agua por la legislación mexicana, que como representantes populares estamos obligados a buscar los mecanismos que garanticen que de verdad todas las y los mexicanos cuenten con ese acceso al vital líquido, ya que si bien la cobertura del servicio de agua potable y saneamiento ha tenido un crecimiento notable, hay varios factores que nos muestran que aún falta mucho por hacer en esta materia.

En primer lugar, según la información aportada por la Comisión Nacional del Agua, sustentada con el Censo de Población y Vivienda 2010 del Inegi, la cobertura nacional de agua potable alcanzaba a un 90.9 por ciento de la población mexicana, desglosando este porcentaje en un 87.6 por ciento de

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4382-II, martes 13 de octubre de 2015

los mexicanos que cuentan con el servicio de agua potable en su domicilio, y un 3.3 por ciento que se abastecen a través de acarreo, llave pública, o diversos medios cuantificables.

Esto nos permite observar que había en 2010, en consecuencia, un 9.1 por ciento de la población, es decir, más de 11 millones de mexicanas y mexicanos que no podemos determinar de qué manera adquieren el agua potable, sin embargo, podemos suponer que las únicas vías para hacerlo es a través de cuerpos de agua naturales como ríos o lagos.

Es importante resaltar que el Gobierno Federal actual ha destinado para este año inversiones por 51 mil 744 (cincuenta y un mil setecientos cuarenta y cuatro) millones de pesos en el área de infraestructura hidráulica, de los cuales, 35 mil 444 (treinta y cinco mil cuatrocientos cuarenta y cuatro) millones de pesos serán destinados a obras de agua potable, alcantarillado y saneamiento, con la cual se busca alcanzar una meta histórica en nuestro México; alcanzar un 93% de población con cobertura de agua potable en su domicilio.

En contraste con estos números, la misma Conagua en su estudio titulado “Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento 2012”, nos presenta un dato alarmante referente a la facturación y recaudación del vital líquido; según la información oficial, en México para ese año se facturó 42 mil 90 (cuarenta y dos mil noventa) millones de pesos en volumen de agua para uso doméstico, de los cuales, solamente se pagaron 31 mil 52 (treinta y un mil cincuenta y dos) millones de pesos; es decir, del agua que fue suministrada para consumo doméstico en todo el país, solamente fue pagado un 73.8 por ciento, lo cual representa una importante pérdida para las finanzas de los sistemas municipales de aguas.

La existencia de casi un 30 por ciento de agua potable sin su debido pago nos habla de un severo problema en esta materia, toda vez que revela que existe una fuerte presencia de clandestinaje, tomas de agua ilegales o simplemente ausencia de pago del servicio recibido, todo esto derivado de que, en muchos casos, el pago del servicio del agua puede representar un severo gravamen a la economía de las familias más necesitadas.

Según la Organización Mundial de la Salud, las personas necesitamos entre 50 a 100 litros de agua al día para satisfacer nuestras necesidades más básicas, considerando en este aspecto el consumo personal, la preparación de alimentos, la higiene corporal y limpieza del hogar; cabe agregar que estas cantidades han sido validadas inclusive por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Sentencia del Recurso de Inconformidad 49/2014 interpuesto por la ciudadana Lidia Velázquez Reynoso, en el cual la Primera Sala del Máximo Órgano Jurisdiccional de la Nación resuelve atinadamente que el derecho humano al agua no consiste únicamente en un acceso al servicio, sino que este se proporcione en condiciones salubres acorde a estándares internacionales, suficientes en una proporción de entre 50 a 100 litros diarios por persona, y asequibles. Cabe destacar que la anterior sentencia fue aprobada por unanimidad de votos de todos los ministros de la sala.

El anterior estándar de volumen de agua por persona, establecido por la OMS y convalidado por el Poder Judicial, va de la mano con un segundo dato, en esto caso fijado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y que es fundamental para garantizar plenamente el derecho humano al agua: acorde a los estándares internacionales, el costo del agua no deberá de superar el 3% de los ingresos de la unidad familiar, ya que de nada sirve garantizar un mínimo de litros para consumo si el precio de estos es inalcanzable para la población.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4382-II, martes 13 de octubre de 2015

Como ha quedado de manifiesto, la Carta Magna contempla ya el factor del costo como uno de los elementos de esta garantía constitucional, al manifestar expresamente que el acceso al servicio deberá de ser, entre otras cosas, asequible, es decir, tener un precio razonable que le permita el acceso a todas las personas, sin embargo, deja abierto a la interpretación dicho parámetro, lo cual ha originado una severa disparidad en nuestros municipios; como se desprende del Sistema Nacional de Tarifas de la Comisión Nacional del Agua, existen ciudades que pagan más de 20 pesos por metro cúbico del vital líquido para uso doméstico, mientras que hay otras en las que se paga menos de 3 pesos por la misma cantidad.

Considerando que nuestro país ha consolidado por fin un salario mínimo universal, podemos ahora generalizar que con dicho sueldo, las familias que lo perciban pueden ver muy afectada su economía por el precio del agua: según las cifras más recientes del Inegi, la familia mexicana promedio se compone de 4 miembros, y si fuéramos a utilizar como referente la cantidad mínima que establece la OMS de 50 litros diarios de agua por persona, obtendríamos como resultado que la familia mexicana promedio consume un estimado de 6000 litros de agua por mes, es decir, 6 metros cúbicos de agua como mínimo aceptable para apenas alcanzar a cubrir las necesidades familiares.

Teniendo presente que el salario mínimo universal en nuestro país es de 70.10, es decir, 2103 pesos mensuales, podemos apreciar que en algunas ciudades de nuestro México habría familias para las cuales el recibo del agua, aún en ese consumo mínimo, representaría cerca de 10 por ciento de sus ingresos mensuales, lo cual de ninguna manera va de acuerdo con el derecho humano al acceso asequible al agua potable.

Dado lo anterior, se propone que se establezca en el cuerpo de nuestra Carta Magna la obligación al Estado de garantizar una tarifa familiar, en la que las familias más vulnerables no podrán erogar más del 3 por ciento de su ingreso mensual por un volumen garantizado de cuando menos 1.5 metros cúbicos mensuales por miembro de la familia, a fin de establecer un parámetro claro que impida una interpretación violatoria a los derechos humanos del término “asequible” que existe en el texto constitucional, y permita la creación de una tarifa especial para quienes menos tienen.

Cabe agregar que si bien el establecer porcentajes y montos específicos es poco común para una Constitución Política, la nuestra no es ajena a dichas medidas, ya que como se puede apreciar, en artículos como el 34 constitucional que establece los derechos del ciudadano se usan repetidamente porcentajes específicos para dar certeza absoluta de las consideraciones contenidas en dicho artículo, y lo mismo se puede apreciar en otros numerales constitucionales como el 41, en donde la Carta Magna opta por definir con especificidad detalles sobre los derechos político electorales del ciudadano y del sistema de partidos políticos, para dar certeza jurídica plena a las y los mexicanos y evitar las interpretaciones ambiguas; es por esto que siendo el tema de esta iniciativa de decreto un derecho fundamental necesario para la vida misma, que considero ineludible la necesidad de fijar un monto claro sobre las tarifas de agua para las familias más vulnerables y el volumen del vital líquido que deberá garantizarse en dicho servicio, para garantizar de manera plena este derecho humano.

Es por todo lo anteriormente expuesto, que me permito someter a la consideración de esta H. Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4382-II, martes 13 de octubre de  
2015

**Único.** Se reforma el artículo 4o. párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

...

...

...

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho, **así como la existencia de tarifas económicas especiales que permitan cuando menos el acceso a un volumen no menor a uno punto cinco metros cúbicos de agua por persona y que no excedan en su costo al tres por ciento del ingreso familiar.** La ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

**Transitorio**

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

**Segundo.** La Comisión Nacional del Agua dictará las Normas Oficiales Mexicanas necesarias para garantizar este derecho en un plazo no mayor a un año posterior a la entrada en vigor del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de octubre de 2015

Diputada Flor Estela Rentería Medina (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ALMA CAROLINA VIGGIANO AUSTRIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

La suscrita, diputada Alma Carolina Viggiano Austria, 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, que adiciona un segundo párrafo al artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

**Primero: Planteamiento del problema.** En México, la población urbana ha ido en aumento desde hace un siglo debido a que un porcentaje considerable de la población rural ha migrado a poblaciones urbanas y en estas desarrollan su vida y la de sus descendientes. En contraste, las poblaciones rurales han ido disminuyendo.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, una población se considera rural cuando tiene menos de 2 mil 500 habitantes, mientras que la urbana es aquella donde viven más de 2 mil 500 personas. En 1950, poco menos del 43 por ciento de la población en México vivía en localidades urbanas, para 1990 el porcentaje era de 71 por ciento y para 2010, esta cifra aumentó a casi 78 por ciento.

El Banco Mundial estima que la población urbana de México de 2014 era de 79 por ciento<sup>1</sup> que equivale aproximadamente a 97 millones 765 mil 478 personas,<sup>2</sup> de las cuales el 21 por ciento<sup>3</sup> vivía en la zona metropolitana del valle de México, formada por las 16 delegaciones el Distrito Federal, 59 municipios del estado de México y 1 (Tizayuca) de Hidalgo.

La migración rural-urbana tiene su principal motivo en la búsqueda de mejores oportunidades y es, sobre todo, en las grandes ciudades dónde éstas son encontradas pues en ellas se concentra gran parte de la industria y de la riqueza del país. Sin embargo, también es en las ciudades en donde la globalización surte sus efectos con más fuerza, imponiendo formas de conducta que son impulsadas por formas de consumo que a su vez son alimentadas por un adoctrinamiento iniciado y mantenido a través de la publicidad y la mercadotecnia.

Estos efectos producen en la población patrones de crecimiento desordenados y patrones de conducta que son excluyentes y discriminatorios. No obstante, estos patrones siguen una cadena de mando que llegan hasta las grandes empresas quienes a través de su capital o poder económico se adueñan del espacio público con el visto bueno, expreso o implícito, de las autoridades quienes en ocasiones actúan previendo nuevas fuentes de ingreso para el Estado y para las familias, cuando se prometen nuevos empleos. Sin embargo, se obvia el interés ciudadano o de plano se ignora, y la construcción de la ciudad responde en su mayoría a intereses económicos y se deja de lado: el combate a la pobreza, la provisión de viviendas dignas y decorosas, el acceso a la cultura, la educación, a un ambiente sano, al esparcimiento, al deporte, entre otros.

Asimismo, la desigualdad impacta en las posibilidades de las personas de tener una fuente de ingreso suficiente que a la par aumenta sus posibilidades de caer o mantenerse en la pobreza. Las empresas requieren en su mayoría a personal joven y capacitado o especializado, por lo que la población más vieja, con familia frecuentemente numerosa y con menor educación, es expulsada a la periferia de las ciudades, a los lugares conocidos como “cinturones de miseria”.

Los cinturones de miseria son “símbolos casi naturales del crecimiento económico desordenado de nuestro tiempo, las “villas miseria” son frecuentemente asociadas con esos grandes asentamientos precarios en que miles de personas sobreviven sin servicios básicos, en casas de cartón, hacinados, en medio de profunda descomposición social, pobreza, violencia y desencanto”.<sup>4</sup>

**Segundo: Argumentos que sustentan la iniciativa.** Si bien, las ciudades tienen la cualidad de concentrar “de manera sustancial no solo la población y las actividades de producción, distribución, comercialización y consumo económico, sino también la infraestructura más densa y especializada de servicios de educación y salud, de medios de comunicación y de instituciones administrativas, jurídicas y políticas, fundamentales para el desarrollo de los individuos y las empresas”,<sup>5</sup> también es cierto que la gran red de comunicación que las determina, excluye al ciudadano promedio.

Desde hace años, los ciudadanos dejaron de ser una pieza importante en la construcción de su propia ciudad. Hoy en día, las personas son piezas claves para el consumo y sobre ellas gira la infraestructura comercial. Conforme se desarrolla una ciudad, las autoridades municipales y estatales empiezan a ser objeto de intereses económicos de grandes empresas quienes ven en el crecimiento de las poblaciones una oportunidad de negocio. Tan es así, que se ha familiarizado la idea de que una ciudad es tal, cuando ya tiene una plaza comercial o una o más empresas reconocidas instaladas en alguna de sus principales calles.

La presente iniciativa tiene el propósito de devolverle al ciudadano el derecho a decidir sobre su ciudad, tanto en el sentido físico del espacio, como el vivencial o de la experiencia. Vivir en una ciudad no es sólo vivir en un espacio rodeado de grandes construcciones y con muchísima gente desconocida, con un sinfín de cosas diferentes. Todos estos factores determinan un ambiente que se puede respirar y disfrutar, y este ambiente depende en gran medida de lo que se puede hacer como ser humano en el espacio público.

Una ciudad debe ser el primer espacio público donde se garanticen todos los derechos humanos de las personas, tales como el ambiente sano, la vivienda digna y decorosa, la salud, la educación, la cultura, el trabajo, la no discriminación. Y esto sólo es posible cuando el propio ciudadano tiene la capacidad de incidir en las decisiones públicas, sobre todo el ciudadano informado e interesado en los asuntos públicos. Ese ciudadano que desde afuera de la política intenta incidir en las decisiones, se asocia y lucha con argumentos pero pocas veces es escuchado.

En la medida en que los ciudadanos han dejado de ser pieza clave en las ciudades, estas se han ido convirtiendo en grandes aparadores. Contra ello y la creciente apatía del ciudadano a causa de la impotencia de no poder resolver sus problemas a través de sus autoridades más próximas, se plantea el reconocimiento del derecho a la ciudad como derecho humano constitucional que incluye la necesaria participación directa de los ciudadanos en la elaboración, definición y fiscalización de las políticas públicas que tengan por objeto garantizar todos sus derechos humanos en su espacio público. Y este derecho también alcanza a las poblaciones rurales porque en la medida en que su población incrementa y que el Estado actúe para urbanizar su espacio, en esa medida tienen derecho a decidir sobre cómo quieren su espacio público.

Por supuesto, el derecho a la ciudad va más allá de una obligación del Estado de urbanizar al país, el derecho a la ciudad es un derecho universal que plantea que el crecimiento de las poblaciones sea ordenado y que en él, se ponga especial énfasis en los intereses locales del ciudadano que ha hecho de la ciudad su hogar. El derecho a la ciudad es una forma de democratizar el espacio público y dotarlo de una función social que potencialice el desarrollo humano de todos los que habitemos en ellas.

Por lo expuesto y en respuesta de las necesidades del habitante de las ciudades y de las localidades en desarrollo, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se **adiciona** un segundo párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 4o. ...**

Toda persona tiene derecho a la ciudad. El Estado garantizará la participación de los ciudadanos, a través de formas directas y representativas, en la elaboración, definición y fiscalización de las políticas públicas que tengan por objeto asegurar el goce y ejercicio de todos sus derechos humanos en el espacio público, colectivo y diversificado que pertenece a todos sus habitantes, ya sea urbano, semirural o rural, brindando protección especial a personas o grupos de personas en situación vulnerable, en los términos que establezca la ley.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

## 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 en un plazo no mayor a seis meses a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá realizar las adecuaciones a la ley que determinen la formas directas y representativas de participación de los ciudadanos en la elaboración, definición y fiscalización de la implementación de las políticas públicas que tengan por objeto garantizar todos sus derechos humanos en los espacios públicos urbanos, semirurales y rurales, conforme al texto constitucional.

## Notas

1 Disponible en  
<http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS/countries>

2 Disponible en  
<http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL/countries>

3 Disponible en  
<http://datos.bancomundial.org/indicador/EN.URB.LCTY.UR.ZS/countries>

4 Disponible en  
<http://www.unmultimedia.org/radio/spanish/2015/04/en-america-latina-110-millones-viven-en-cinturones-de-miseria/#.VeNMz31v-Oo>

5 Delgadillo Jaramillo, Pilar; y otros. *Espacio público y derecho a la ciudad*, primera edición, Colombia, UN Habitat, 2008, página 27.

Palacio Legislativo de San Lázaro, honorable Cámara de Diputados, a 13 de octubre de 2015.

Diputada Alma Carolina Viggiano Austria (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY DE VIVIENDA, A CARGO DE LA DIPUTADA SORALLA BAÑUELOS DE LA TORRE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

La suscrita, Soralla Bañuelos de la Torre, diputada federal a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 1o., 62, fracción II, y 82, fracción II, de la Ley de Vivienda, al tenor del siguiente

**Planteamiento del problema**

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, engendró un cambio conceptual en el sistema jurídico y un reforzamiento del carácter protector y garantista de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundado en la doctrina constitucional moderna, el derecho internacional y el derecho humanitario, que vinculados entre sí reconocen y protegen de forma amplia y directa los derechos de las personas.

Lo anterior dio pauta para que la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconocieran la protección de la persona, tanto a nivel internacional como a nivel regional.

El contexto nacional antes de la reforma mencionada reconocía los derechos del hombre, dentro de un sistema garantista que respetaba y sostenía un carácter obligatorio y protector. Sin embargo, a través de la naturaleza del derecho internacional y humanitario el Estado mexicano acogió cambios jurídicos internacionales aptos que incorporaron a los derechos humanos en nuestro máximo ordenamiento normativo, dejando atrás el régimen garantista tradicional, dando paso a un desarrollo progresivo de las normas de protección de la persona.

Este desarrollo se refleja en la inherencia de sus derechos encaminados hacia el pleno bienestar del ser humano, salvaguardando el respeto de su dignidad, satisfaciendo su desarrollo y favoreciendo su protección de la forma más amplia. Observando siempre a la persona desde dos perspectivas: la jurídica, donde se vuelve sujeto de derechos y obligaciones, y la prejurídica, donde es de reconocerse su dignidad e igualdad, lo cual nos lleva a eliminar limitaciones encauzadas hacia los derechos de que gozan las personas.

Es de mencionar que en nuestro país persisten criterios formalistas que impiden el pleno desarrollo de la reforma constitucional en comento, por eso tenemos la obligación de mandarar una interpretación que evite restringir su alcance.

En ese sentido, una restricción la encontramos en la Constitución Política, la cual indica en el párrafo sexto del artículo 4o.: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”.<sup>1</sup> Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1983, fecha en que se institucionalizó el derecho de toda la familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4384-III, jueves 15 de octubre de 2015

En una breve remembranza de la institucionalización de este derecho, debemos señalar que el mismo se establece en la Constitución de 1917 al disponer la obligación de que los patrones facilitasen vivienda a sus empleados y obreros. Más adelante para el año 1925, el entonces presidente, Plutarco Elías Calles, pensó en la posibilidad de dotar a cada familia mexicana de un espacio físico para crecer. Consecuente a ello, durante el periodo de 1970-1980 hubo una crisis que impedía a la sociedad hacerse de una vivienda con recursos propios, por lo que hubo intervención del Estado para regular este mercado.

Para entender lo anterior, consideramos pertinente conocer el concepto de *familia*, definido a través de un esquema tradicionalista como “la institución formada por personas unidas por vínculos de sangre y los relacionados con ellos en virtud de intereses económicos, religiosos o de ayuda”.<sup>2</sup> Esta enunciación proviene de un entorno conservador, basado en un sistema garantista y paternalista del siglo XX.

Hoy, la familia ha trascendido más allá del esquema tradicional, hecho confrontado con diversos estudios jurídicos y sociales que revelan una organización familiar llena de importantes variaciones en las últimas décadas. Por eso debemos tener en cuenta y atender las nuevas realidades sociológicas que han advertido una modificación profunda de las estructuras familiares a través de familias alternativas como son las monoparentales, las extensas, las ensambladas y las de sociedad de convivencia.

Con relación a lo anterior, no debemos dejar de lado el punto de vista jurídico, en sus dos sentidos: sentido estricto, el cual considera un grupo formado por la pareja, sus ascendientes y sus descendientes, además de otras personas unidas a ellos por vínculos de sangre, matrimonio, concubinato o civiles; y en sentido amplio, el que concibe que la familia está constituida por dos o más personas que comparten una vida material y afectiva, en la que se dividen tareas y obligaciones, que permitan su subsistencia, desarrollo y calidad de vida integral.

Tal contexto da pauta para dar razón a la dinámica evolutiva de la sociedad, pese a eso tenemos que ser muy puntuales en el enfoque jurídico que deben adoptar los conceptos de familia y de persona atendiendo siempre a las diferentes condiciones, cualidades, capacidades y personalidades.

### **Argumentación**

A través de los siglos, la familia ha sido conformada siempre por un grupo de personas unidas, ya sea, por lazos consanguíneos o de afinidad, a los que el derecho no otorga, sino más bien reconoce, sus derechos connaturales. Caso contrario sucede con las personas, quienes son consideradas sujetos de derechos y obligaciones con consecuencias jurídicas.

Es trascendental pensar en un cambio de la perspectiva socio-jurídica constitucional, avocándonos en los tratados internacionales que reconocen plenamente la dignidad y los derechos iguales e inalienables para todos los miembros de la familia humana. Reflexionando que la persona tiene ciertos derechos en virtud de su condición humana.

Resulta ineludible saber la etimología de la palabra *persona*, la cual tuvo su origen en el teatro griego, donde se utilizaba la palabra *prosopon* (cuyo significado textual es “respecto”). También se considera que proviene del termino etrusco *phersu*, que significaba la máscara que utilizaban en las representaciones teatrales en honor de la diosa *Phersepone*. Por su parte, los romanos lo

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4384-III, jueves 15 de octubre de 2015

establecieron como *per-sonare* , que de igual forma se refería al papel ejercido por los actores en el teatro.<sup>3</sup>

Diversas obras de consulta tomaron como base esos antecedentes y definieron a la persona (*personare*, *prosopón* y *phersu*) como la máscara o careta del actor con la finalidad de aumentar el sonido, pero también para significar el carácter o representación por la cual se actúa.<sup>4</sup>

Empero, un cambio radical de este concepto comenzó a partir de la época del derecho clásico con la función social que cada individuo ejercía dentro de la sociedad, aquí surgía la duda entre dar valor o no a la persona, pero la filosofía estoica señalaba lo contrario. Por su parte, los juristas romanos la consideraban como un “hombre libre”, y en tiempos actuales la Real Academia Española la ha definido como un “individuo de la especie humana”.<sup>5</sup>

Sin embargo, la corriente filosófica del personalismo contrasta con su doctrina ético-política que refiere su oposición tanto al colectivismo, donde la persona se concibe únicamente como una unidad numérica, como al individualismo, que tiende a delimitar las relaciones de solidaridad entre las personas. Escenario neutral que desde nuestro punto de vista da pie para abatir la restricción de la persona en su sentido más amplio.

Consideramos urgente hacer efectivo el mandato de la Declaración Universal, de la Convención Americana y de la Constitución al referirse a la persona desde el principio *pro persona* que la doctrina constitucional reviste como un principio del que todos somos titulares. Por ese hecho asumimos la obligatoriedad de exigir su protección de forma directa e inmediata. Es importante citar que este principio no es sucedáneo de otros principios de interpretación clásicos, ya que establece una preferencia de *prima facie* , resultando que su interpretación jurídica es la más protectora para la persona.

**Nuestra propuesta va encaminada a sustituir el término *familia* por *persona* en el artículo 4o. constitucional, pues la vivienda debe otorgarse a la persona como titular de derechos, mas no a la familia.**

Esta propuesta se funda en lo que instituyen tratados internacionales como la Declaración Universal, y la Convención Americana de Derechos Humanos. De su normatividad se desprende que ambos tienen en cuenta la protección de los derechos de las personas. Para el caso en concreto, estipulan el principio de que toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente o al uso y goce de sus bienes.

Así, el artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dispone: “**Toda persona** tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, **la vivienda**, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”

En el país, el derecho a la vivienda se ha considerado como un derecho social cuya problemática recae en la falta de desarrollo de sus contenidos específicos. A pesar de los esfuerzos hechos por algunas instituciones y sistemas que han encaminado su labor a satisfacer las necesidades de las familias carentes de viviendas. Ninguna ha demostrado que la familia como tal la haya adquirido, esto viene a colación porque como lo hemos manifestado en líneas anteriores la persona en su sentido más amplio es sujeto de derechos y obligaciones jurídicas.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4384-III, jueves 15 de octubre de 2015

Desde esa óptica, la Constitución Política queda lejos de ir a la vanguardia internacional de los derechos humanos, a pesar de los trabajos efectuados en la materia. Si bien, la reforma en materia de derechos humanos que se aprobó en 2011, los implantó en la Constitución Política, dejó de lado situaciones como ésta, que tienen que ser atendidas por el Constituyente, salvaguardando a las personas desde su sentido más amplio, acorde siempre con la realidad que hoy vivimos.

Para abundar en este aspecto, es necesario revisar cómo ha cambiado la composición poblacional de México. Aun cuando el porcentaje de hogares nucleares (pareja con o sin hijos, o al menos un padre e hijos) sigue siendo la mayoría (64.4) y que el de hogares ampliados (un hogar nuclear con al menos otro pariente) suma 23.6, **10 por ciento de los hogares en México está formado por una sola persona.**

Tipos de hogares	Cantidad	Porcentaje
NUCLEAR	20,182,949	64.4%
AMPLIADO	7,405,040	23.6%
UNIPERSONAL	3,336,377	10.6%
COMPUESTO <sup>1</sup>	272,269	0.9%
CORRESIDENTE <sup>2</sup>	162,927	0.5%
Total	31,359,562	100.0%

Fuente: elaborado por la Coordinación General de Análisis de Vivienda y Prospectiva de la CONAVI con información del Módulo de condiciones Socioeconómicas 2012.

En el Censo de Población y Vivienda de 2011, del Inegi, en el apartado relativo a hogares, se observa que 4 millones 193 mil 320 hogares mexicanos a nivel nacional están formados por una sola persona, y 3 millones 804 mil 677 por parejas sin hijos:

Censos de Población y Vivienda 2011. Hogares  
Resultados nacionales

Hogares según su tamaño por estructura del hogar  
Unidades: hogares

Total (estructura del hogar)	Total (persona del hogar)					
	1 persona	2 personas	3 personas	4 personas	5 personas	6 o más personas
Total (estructura del hogar)	4 193 320	3 804 677	1 845 000	1 252 000	871 000	207 000
Hogar con una mujer sola menor de 65 años	1 054 710	1 054 710				
Hogar con un hombre solo menor de 65 años	1 409 221	1 409 221				
Hogar con una mujer sola de 65 años o más	1 270 498	1 270 498				
Hogar con un hombre solo de 65 años o más	429 738	429 738				
Hogar con padre o madre que convive con algún hijo menor de 25 años	573 562		494 025	37 537	4 000	2 000
Hogar con padre o madre que convive con hijos más hijos de 25 años o más	375 257		363 037	21 467	11 653	3 000
Hogar formado por pareja sin hijos	3 804 677		3 804 677			
Hogar formado por pareja con hijos en donde algún hijo es menor de 25 años	514 884		1 221 571	1 593 262	49 717	4 000
Hogar formado por pareja con hijos en donde todos los hijos de 25 años o más	1 217 338		974 674	212 467	11 653	4 000
Hogar formado por pareja o padre/madre que convive con algún hijo menor de 25 años y otros personal(s)	34 499		112 000	24 000	24 000	25 000
Otro tipo de hogar	1 072 982		41 000	18 000	40 000	3 000

Esta realidad nos demuestra que resulta apremiante adoptar los cambios propuestos en el cuerpo de esta reforma, con el fin de que sean las personas o habitantes las que estén como titulares de derechos, y no la familia como hasta hoy establece la Constitución Política.

Para lograr una reforma integral y coherente, con los mismos argumentos también se propone la reforma de los artículos 1o., 62, fracción II, y 82, fracción II, de la Ley de Vivienda, reglamentaria del derecho a la vivienda, consagrado en el artículo 4o. de la ley fundamental.

Un cambio de tal envergadura requiere la más amplia protección de los derechos de las personas. Por eso, Nueva Alianza buscará garantizar a las personas su derecho a adquirir una vivienda digna y decorosa, bajo el irrestricto respeto de los derechos humanos, consagrados en la Constitución Política y en los tratados internacionales de que México es parte.

**Fundamento legal**

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de diputada federal integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 76, 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 los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 1o., 62, fracción II, y 82, fracción II, de la Ley de Vivienda**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 4o. ...**

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

Toda **persona** tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

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

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4384-III, jueves 15 de octubre de  
2015**

**Artículo Segundo.** Se reforman los artículos 1o., 62, fracción II, y 82, fracción II, de la Ley de Vivienda, para quedar como sigue:

**Artículo 1o.** La presente ley es reglamentaria del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de vivienda. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda **persona** pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.

...

...

**Artículo 62.** Los programas federales que otorguen subsidios para la vivienda se sujetarán a lo que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente. Para el otorgamiento de los subsidios, las dependencias y entidades competentes deberán observar los siguientes criterios:

I. Atender a la población en situación de pobreza;

II. Los montos de los subsidios deberán diferenciarse según los niveles de ingreso de sus destinatarios, dando atención preferente a las **personas** con los más bajos ingresos;

III. y IV. ...

**Artículo 82.** La comisión promoverá la celebración de acuerdos y convenios con productores de materiales básicos para la construcción de vivienda a precios preferenciales para

I. ...

II. Apoyar programas de producción social de vivienda, particularmente aquéllos de autoproducción, autoconstrucción y mejoramiento de vivienda para **personas** en situación de pobreza, y

III. ...

...

**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://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

2 <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3270/3.pdf>

3 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhume x/cont/17/art/art3.pdf>

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4384-III, jueves 15 de octubre de  
2015

4 *Ibidem*.

5 <http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=Q3Iiw3ja42x5AtrhCS7>

6 Un hogar compuesto es el formado por una familia nuclear o ampliada, con al menos una persona sin parentesco. Fuente: Inegi. *Conociendo México 2012*.

7 Un hogar corresidente es el formado por dos o más personas sin parentesco. Fuente: Inegi. *Conociendo México 2012*.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de octubre de 2015.

Diputada Soralla Bañuelos de la Torre (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÉRIK JUÁREZ BLANQUET, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

**Planteamiento del problema**

Nuestro marco constitucional carece, desde el siglo XIX, de los controles, contrapesos y procedimientos constitucionales que permitan establecer un sólido régimen de responsabilidades para los servidores públicos es decir, para nuestros gobernantes y representantes populares y en particular para el presidente de la República, quienes hasta nuestros días, gozan de una esfera de atribuciones y facultades pero sin los contrapesos institucionales y jurídicos adecuados para que se les pueda fincar en los hechos, una acusación o un procedimiento de responsabilidad política, penal o administrativa que se lleve a cabo, de manera efectiva y que incluya desde luego, las sanciones específicas que en su caso sean aplicables.

Por ello, consideramos que existe una verdadera laguna en esta materia que ha hecho imposible que en momentos de crisis institucional como la que ha vivido nuestro país en los últimos años, en los que el centro del escándalo y del escrutinio público se encuentran principalmente en torno a los servidores públicos de alto nivel, debido a serias acusaciones por actos de corrupción o de plano por la complicidad con delitos de alto impacto, pese a que se cuenta con elementos de prueba debidamente sustentados para imputarles directamente alguna responsabilidad, sea materialmente imposible proceder legalmente en su contra, y a la gravedad de los hechos que se les imputen en relación directa o indirecta con delitos de corrupción, conflicto de intereses o conductas de mayor gravedad.

**Argumentos**

Las instituciones de la República atraviesan por la más grave crisis de confianza, de credibilidad y de legitimidad que se registra en nuestra historia reciente, en particular, de los gobernantes y de quienes llegan a un cargo de representación o como ha sido el caso de la Presidencia de la República, debido fundamentalmente al uso patrimonialista de la alta investidura que el pueblo de México le confirió y a un abuso sistemático de la condición de servidor público por parte de quienes llegan a estos cargos, para desviar recursos públicos, favorecer a terceros con sus propias decisiones de gobierno o bien influir en las decisiones de otros funcionarios formando una red de complicidades sexenio tras sexenio.

Esta es la forma de hacer negocios desde la política y también de hacer política desde los negocios, que desafortunadamente se ha enquistado y generalizado en diversos espacios de gobierno dentro del Estado mexicano. En los medios de comunicación y en las redes sociales, existe una gran cantidad de casos que de alguna manera tienen un sustento en hechos reales y tangibles que la sociedad ha hecho del dominio público o bien son producto del ejercicio del periodismo de investigación o, en su caso, también, porque no reconocerlo, como parte del ejercicio de las facultades de las propias autoridades competentes.

Una vía por la que consideramos que se podrá combatir el cáncer de la corrupción generalizada, es la determinación de una base constitucional para establecer una definición clara y eficaz sobre el conflicto de intereses y la obligación conjunta, de presentar tanto la declaración patrimonial como

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-III, martes 27 de octubre de 2015

su declaración de impuestos con el propósito de que estos instrumentos sean compulsados por las autoridades del sistema nacional de fiscalización y anticorrupción para los efectos a que haya lugar.

También consideramos que aunado a ello, como ya lo mencionamos en el planteamiento de este documento, es que uno de los resabios más anacrónicos del sistema presidencialista de nuestro país, y que se mantiene en la Constitución es que el presidente de la República o los gobernadores, durante el tiempo de su encargo, sólo puedan ser acusados por traición a la patria y delitos del fuero común, gozando con ello de una protección ominosa que redundante con el correr del tiempo en la impunidad al cometer cualquier otra falta, por más grave que ésta sea.

Por ello estamos planteando que se les considere expresamente en su función como servidores públicos y por otro lado, también puedan ser acusados por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales, delitos de corrupción y delitos graves del orden común.

En ese sentido, creemos conveniente que estos procedimientos de responsabilidad estén directamente vinculados con una posible consecuencia jurídica que tiene que ver con la imposición de un procedimiento de revocación de mandato, una figura de la democracia directa, que de otra manera quedaría desarticulada de las posibles causas que, en su caso, la podrán motivar.

Nuestro grupo parlamentario, convencido desde hace varias legislaturas de la necesidad de establecer en la Constitución este procedimiento en términos de lograr un equilibrio con otras figuras jurídicas que nuestra Carta Magna adoptará muy pronto como texto vigente, como es el caso de la reelección legislativa, podría significar un alejamiento del propósito original para el cual fue aprobado, lo cual sería un verdadero retroceso de nuestro sistema político-electoral.

Por ello, es que estamos planteando recobrar los temas de un debate inconcluso de los últimos seis años, desde la última generación de reformas a nuestra Constitución en materia político electoral, para instaurar una serie de cambios en nuestras instituciones públicas, que ciertamente reformaron elementos centrales de nuestro sistema político, pero que dejaron intocado al régimen presidencialista que todavía padecemos y que se ha constituido como el principal obstáculo para avanzar en el camino de la consolidación de una incipiente y errática democracia como la nuestra.

En esta lógica de reformar al poder, es que consideramos oportuno presentar ante esta soberanía la presente iniciativa que propone poner a debate las responsabilidades directas de nuestros gobernantes para que como consecuencia directa de la corrupción se les revoque su mandato, de esto se trata el siguiente paso que debemos dar en este Congreso de la Unión, que es la reforma profunda al régimen presidencial que está en franca decadencia.

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

### **Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se **reforman** la fracción III del artículo 36 y la fracción XXIX-Q del artículo 73; se **reforman** los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 108, se **adiciona** un párrafo cuarto

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-III, martes 27 de octubre de  
2015**

al artículo 108, y se recorren sus párrafos cuarto y quinto, para quedar quinto y sexto; se reforma el sexto (originalmente quinto) del artículo 108 y se **adiciona** una fracción IX al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 35.** Son prerrogativas del ciudadano:

I. a V. ...

**IX. Revocar el mandato de los servidores públicos electos, en los términos que disponga la ley correspondiente.**

**Artículo 36.** ...

I. y II. ...

III. Votar en las elecciones, **la revocación de mandato de los servidores públicos electos así como** en las consultas populares, en los términos que señale la ley;

...

**Artículo 73.** ...

I. a XXVIII ....

XXIX a XXIX-P. ...

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

...

**Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos, **al presidente de la República**, los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, podrá ser acusado **así como revocado su mandato, en el caso de que sea sentenciado**, por traición a la patria, **por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales, delitos de corrupción** y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, los integrantes de los ayuntamientos, así como los miembros de los organismos a los que las

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-III, martes 27 de octubre de  
2015**

constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, **delitos de corrupción**, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales y **delitos graves del orden común**.

**En el caso de los gobernadores de los estados, el jefe del Gobierno del Distrito Federal, los senadores y diputados federales, los diputados a las legislaturas locales se les podrá revocar el mandato en caso de que sean acusados conforme a la ley por violaciones graves a esta Constitución o en su caso, a las particulares de los estados, o por los delitos contemplados en el párrafo anterior.**

Las constituciones de los estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios.

Los servidores públicos **nombrados en el presente artículo**, estarán obligados a presentar bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial, **su declaración de impuestos, así como la declaración detallada de sus intereses particulares, las que serán debidamente registradas por la autoridad correspondiente para los efectos legales a que haya lugar, en el caso de que incurran en falsedad, serán sancionados conforme a la ley.**

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión contará con 1 año para realizar las adecuaciones necesarias a la legislación secundaria aplicable conforme a lo dispuesto en el presente decreto.

**Tercero.** Los congresos locales realizarán las adecuaciones respectivas a sus regímenes interiores dentro de un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

**Cuarto.** Los procedimientos legales que se hayan promovido antes de la entrada en vigor de la presente reforma, seguirán sustanciándose conforme a lo antes dispuesto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de octubre de 2015.

**Diputados:** Éric Juárez Blanquet, Omar Ortega Álvarez, María Cristina García Bravo, Hortensia Aragón Castillo, Felipe Reyes Álvarez, Cecilia Guadalupe Soto González, María Elida Castelán Mondragón, Tomás Octaviano Félix (rúbricas)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JESÚS SESMA SUÁREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

Quien suscribe, Jesús Sesma Suárez, diputado federal del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México 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, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Las relaciones entre hombres y animales han sido diversas; a lo largo de la historia los animales han sido utilizados como medio de trabajo, como fuente de alimento, como medio de entretenimiento, como protección para el hogar, como símbolo u objeto de culto, como modelos de investigación biomédica y conductual, como guía para personas discapacitadas y como fuente de afecto para sus dueños.

Las relaciones humano-animal no son de aparición reciente, sin embargo, hoy en día se ha potencializado su presencia debido al papel fundamental en las vidas de las personas ya sea por un beneficio económico o emocional.

No obstante dicha importancia, con regularidad somos testimonio de diferentes actos de crueldad cometidos en contra de los animales, las razones son diversas, pero todas recaen en la falta de valores en la sociedad que no respeta un ser vivo con un alto grado de desventaja.

Desde hace algunos años ha surgido la pregunta de si el sufrimiento es un atributo único del hombre y existen cada vez más evidencias científicas de que no, hoy en día el hambre, la sed, la angustia, el dolor, la frustración y el miedo, son calificados de maltrato animal; ello sin omitir las muestras claras de agresiones físicas y psicológicas en contra de los animales.

Debido al desinterés y la omisión de la sociedad e incluso de algunas autoridades, no hay en el mundo estadísticas que permitan conocer el panorama real de los casos de maltrato animal. Sin embargo, se tiene conocimiento extraoficial de que en México al menos 1 millón de mascotas sufre maltrato por golpes, abandono y mala alimentación, situándolo en el lugar número tres en crueldad hacia los animales.

Al respecto, hombres adultos y adolescentes varones cometen intencionalmente un alto porcentaje de estos actos crueles, siendo los animales de compañía las víctimas más comunes de la crueldad.

Datos de la Humane Society International señalan que en una sola evaluación anual se tuvo que 64.5 por ciento de casos de maltrato animal corresponde a los perros, 25 por ciento a otros animales y 18 involucraba a gatos.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-III, martes 27 de octubre de 2015

Del porcentaje en perros, 25 por ciento de casos de abuso animal se trataron de canes de raza pitbull; no menos importante son las otras especies con mayor índice de maltrato, como los pollos y las gallinas, siendo de los más abusados en el mundo, pues según la organización Personas por el Trato Ético de los Animales, tan sólo en Estados Unidos más de 7 mil millones de pollos mueren cada año y más de 452 millones de gallinas son usadas para que produzcan huevos en un breve lapso de vida confinadas en jaulas.

A éstas le siguen los caballos usados como transporte de carga; gatos; ganados vacunos; los coyotes cazados por deporte; las focas asesinadas para la industria de pieles; los toros maltratados en espectáculos; los ratones abusados en pruebas de toxicología, y los primates no humanos utilizados para experimentos.

Gracias a las acciones de los grupos preocupados por el bienestar y la protección de los derechos de los animales, en los últimos años tanto a nivel internacional como nacional se ha dado un nuevo enfoque hacia el trato a los animales.

Hoy es común observar la integración de comités de ética en las prácticas científicas, logrando avances significativos que día con día prohíben en más países la ejecución de prácticas que ponen en peligro el bienestar e integridad física de los animales.

En este contexto, nuestra comprensión de la capacidad de sentir y percibir de los animales ha progresado significativamente y como resultado, el bienestar y la protección animal se han posicionado como uno de los temas de mayor urgencia para su tratamiento.

Para dar paso al tema toral de la presente iniciativa, es necesario definir la calidad de bienestar. Al respecto, el *Diccionario* de la Real Academia de Española lo define como el “conjunto de las cosas necesarias para bien vivir”.

Asimismo, las Bases sobre el Bienestar y Protección Animal señalan que se entiende por bienestar “el estado o condición de salud y felicidad”, “el estado o condición de armonía fisiológica entre el organismo y su ambiente”, así como “la buena salud y la manifestación de un normal repertorio de comportamientos” (Bases sobre Bienestar y Protección Animal Introducción y Valoración Ética. Conceptos de Bienestar y Protección Animal [http://www.uco.es/organiza/departamentos/prodanimal/economia/aula/img/pictorex/06\\_07\\_06\\_TEMA\\_18.pdf](http://www.uco.es/organiza/departamentos/prodanimal/economia/aula/img/pictorex/06_07_06_TEMA_18.pdf)).

En el mismo sentido se expresó Hughes (1976), asociando el bienestar con un estado de completa salud física y mental en el que el animal está en perfecta armonía con el medio que lo rodea.

Por su parte, Dawkins (1983) lo definió como la ausencia de sufrimiento, entendiendo por sufrimiento “toda una gama de estados emocionales desagradables, miedo, dolor, frustración, agotamiento; pero analizados desde la realidad del animal y no como lo percibimos los humanos.

En todos los casos se hace referencia a la salud física y mental, términos que indican normalidad en los procesos neurofisiológicos y respuesta perfecta y sincronizada de todos los mecanismos de adaptación ante las variaciones del medio en que vive el animal. Esto es lo que se conoce como “síndrome general de adaptación”.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-III, martes 27 de octubre de 2015

Al respecto, estudios científicos evidencian que las respuestas con las que un animal responde al maltrato se agrupan en tres fases:

1. Alarma: se activa el sistema hipotálamo-hipófisis-suprarrenal;
2. Adaptación: el organismo recupera su equilibrio tras su adaptación; y
3. Estrés: si la adaptación no se consigue.

Atendiendo a esta situación, diversas autoridades internacionales han dirigido sus trabajos legislativos entorno al bienestar o protección de los animales, ejemplo de ello es la Ley de Crueldad contra los Animales de 1835 en Reino Unido, la Ley de Bienestar Animal de 1967 o Animal Welfare Act en Estados Unidos; así como las Cinco Libertades de los animales que han sido reconocidas por países latinoamericanos como Perú, Bolivia, Brasil, Uruguay, Chile, Argentina, Costa Rica y Colombia, como principios generales para un trato digno hacia los animales.

Por lo que hace a nuestro país, contamos con diversas disposiciones que hacen referencia al trato digno y respetuoso de los animales, como establece el artículo 87 Bis 2 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente:

**Artículo 87 Bis 2.** El gobierno federal, los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, regularán el trato digno y respetuoso que deberá darse a los animales.

De igual forma, la Ley General de Vida Silvestre establece lo siguiente:

**Artículo 90.** Corresponde a la federación

...

XIX. La atención y promoción de los asuntos relativos al trato digno y respetuoso de la fauna silvestre.

...

Asimismo, diversas normas oficiales mexicanas hacen referencia de alguna manera al trato a los animales. Algunas de ellas son la NOM-033-ZOO-1995, referente al sacrificio humanitario de los animales domésticos y silvestres; la NOM-051-ZOO-1995, que regula el trato humanitario en la movilización de animales; la NOM-062-ZOO-1999, sobre las especificaciones técnicas para la producción, cuidado y uso de los animales de laboratorio; la NOM-194-SSA1-2004, que indica las especificaciones sanitarias en los establecimientos dedicados al sacrificio de animales para abasto, almacenamiento, transporte y expendio; la NOM-051-ZOO-1995, referente al trato humanitario en la movilización de animales; la NOM-148-SCFI-2008, que establece las prácticas comerciales-comercialización de animales de compañía o de servicio, y prestación de servicios para su cuidado y adiestramiento; la NOM-024-ZOO-1995, con las especificaciones y características zoonosanitarias para el transporte de animales, sus productos y subproductos, productos químicos farmacéuticos, biológicos y alimenticios para uso en animales o consumo por éstos; la NOM-054-ZOO-1996, para establecimientos de cuarentenas para animales y sus productos; la NOM-008-ZOO-1994, para la construcción y equipamiento de establecimientos para el sacrificio de animales y los dedicados a la

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-III, martes 27 de octubre de  
2015**

industrialización de productos cárnicos; la NOM-009-ZOO-1994, para la definición de los procedimientos que deben cumplir los establecimientos destinados al sacrificio de animales; y la NOM-011-SSA2-1993, para la prevención y el control de la rabia.

No obstante la aparente diversidad de normatividad expedida en la materia, se carece de una legislación federal actualizada y específica en materia de bienestar animal, lo anterior, debido al aumento de actos dolosos en contra de la especie animal no humana.

En virtud de ello, el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México propone la presente iniciativa, a fin de facultar al Congreso para expedir legislación en materia de bienestar animal, pues a partir de ello se pretende garantizar la protección de los derechos y bienestar de los animales.

Por las consideraciones anteriores propongo a esta asamblea el siguiente proyecto de

**Decreto**

**Único.** Se **reforma** la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, para quedar como sigue:

**Artículo 73 .** El Congreso tiene facultad

I. a XXIX-F. ...

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, **así como en materia de bienestar animal .**

XXIX-H. a XXX. ...

**Transitorio**

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

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2015.

Diputado Jesús Sesma Suárez (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

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015

resultado hubiera sido 250,000 votos para el X, 133,333 para el Y, 16,666 para el Z y un voto nulo. Nada hay en nuestro marco jurídico actual que supedite 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 27 de octubre de 2015.

Diputado Agustín Basave Benítez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4O. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA GLORIA HIMELDA FÉLIX NIEBLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

La suscrita, Gloria Himelda Félix Niebla, integrante del Grupo Parlamentario del Partido revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona un párrafo octavo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de consagrar constitucionalmente el derecho a la seguridad social, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

La seguridad social es un derecho humano establecido en la Declaración de Filadelfia de 1944 de la Organización Internacional del Trabajo; en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; en el Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de 1966; y en el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1983.

La Organización Internacional del Trabajo define *seguridad social* como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez, muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.

La seguridad social tiene gran relevancia en todos los países, en virtud de que es un instrumento de justicia e inclusión, que incide de manera directa en el bienestar y mejoramiento en la calidad de vida de la población, pero también porque contribuye significativamente al desarrollo económico sostenible, al estimular la productividad y fortalecer los mercados laborales.

En el caso de México, las instituciones de seguridad social comenzaron a operar a mediados del siglo XX, con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943 y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959.

El sistema de seguridad social del país se fortaleció en 1976 con la creación del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, cuyos antecedentes se remontan a la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, establecida en 1925.

Durante mucho tiempo, la seguridad social en México mantuvo una relación directa y estrecha con la condición laboral de las personas. La cobertura de la protección social, se limitaba a quienes poseían un empleo formal.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015

Este modelo comenzó a cambiar entre 2001 y 2004, con la creación del Seguro Popular de Salud, cuyo objetivo ha sido brindar atención médica a las personas que no están afiliadas a instituciones de seguridad social.

El presidente de la República, licenciado Enrique Peña Nieto, y su gobierno han manifestado un compromiso permanente, firme y decidido con la seguridad social de los mexicanos.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se establece como un objetivo ampliar el acceso a la seguridad social. Para ello se han impulsado esquemas de protección no contributivos, como la pensión para adultos mayores y el seguro de vida para madres jefas de familia.

En la presente administración federal, el programa 70 y Más se convirtió en Programa de Pensión para Adultos Mayores. En este caso se redujo de 70 a 65 años la edad de los beneficiarios y se elevó de 500 a 580 pesos mensuales el monto del apoyo.

A junio de 2015, este programa atendía a 5.5 millones de adultos mayores, lo que representa una cobertura de 85 por ciento de la población potencial.

Respecto al seguro de vida para madres jefas de familia, en el tercer Informe de Gobierno el presidente de la República dio a conocer que actualmente brinda protección a los hijos de 5.7 millones de mujeres de todas las entidades federativas.

Como parte de su compromiso con la seguridad social, el presidente Enrique Peña Nieto presentó una iniciativa para crear la ley de pensión universal, así como una propuesta de reformas de diversos ordenamientos para establecer el seguro de desempleo, las cuales fueron aprobadas por la Cámara de Diputados en marzo de 2014, y turnadas para su discusión al Senado de la República.

Pese a todos los esfuerzos desplegados por el Estado mexicano, sectores muy amplios de la población continúan sin tener acceso pleno a la seguridad social, lo que limita su capacidad para hacer frente a los riesgos de la vida.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) señala en el *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2014*: “El acceso a la seguridad Social representa el derecho social más rezagado dentro de los incluidos en la medición de la pobreza”.

De acuerdo con este informe del Coneval, en 2012 de la población del país 61.2 por ciento presentaba carencia por acceso a la seguridad social.

La Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2013, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), consigna que de los 118 millones 583 mil 412 habitantes del país, 91 millones 540 mil 602 (78 por ciento) estaban afiliados a alguna institución de seguridad social, mientras que 26 millones 960 mil 893 (22 por ciento) no contaban con protección.

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015**

De la población afiliada a 2013, 45 por ciento lo estaba en el IMSS, 8 en el ISSSTE y 47 en el Seguro Popular.

La Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social de 2013, del Inegi, establece que, de una población económicamente activa de 52 millones 537mil 721 personas, estaban afiliadas a alguna institución de seguridad social 38 millones 984 mil 113 (74 por ciento), mientras que 13 millones 520 mil 335 (26) no contaban con protección.

De la población económicamente activa afiliada a 2013, 51 por ciento estaba afiliado al IMSS, 40 al Seguro Popular y 9 al ISSSTE.

Todos estos datos revelan el enorme reto aún tiene el país en materia de seguridad social, un ámbito en el que sin duda se requieren acciones transformadoras múltiples, en el plano institucional, de la política pública, financiamiento y normatividad.

La seguridad social se consagra y regula en diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ejemplo, el 4o. establece que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud”. Asimismo, el 123 fija en la fracción XI las bases mínimas para la organización de la seguridad social.

Sin duda, éstos son avances muy importantes. Sin embargo, la seguridad social en el país sigue concibiéndose, en parte, como un derecho laboral, acotado a los trabajadores que cuentan con empleo formal.

En virtud de lo anterior, es indispensable una reforma de la Carta Magna para consagrar la seguridad social como un derecho humano fundamental de todos los mexicanos.

Se requiere también que en el texto constitucional se establezcan las bases mínimas de la seguridad social, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.

Por lo expuesto y fundado someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se adiciona un párrafo octavo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se **adiciona** un párrafo octavo, recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de  
2015**

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

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto en la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

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

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. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

**Toda persona tiene derecho a la seguridad social, que cubrirá asistencia médica y prestaciones en caso de enfermedad y desempleo, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, maternidad, invalidez, vejez y muerte.**

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes de la materia.

**Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2015.

Diputada Gloria Himelda Félix Niebla (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ARTURO SANTANA ALFARO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

**Planteamiento del problema**

Es importante que se destruya la ficha señalética una vez que se decrete libertad por falta de pruebas o absuelto en sentencia, ya que actualmente este no se hace en perjuicio de la persona absuelta.

**Argumento que lo sustenta**

Son por todos conocidos los sucesos que en fechas recientes han causado indignación en la ciudadanía, donde un joven considerado como de excelencia académica, al regresar de un viaje por Sudamérica, fue detenido en el aeropuerto internacional de la Ciudad de México por las autoridades federales en virtud que dentro de su equipaje se hallaron sustancias psicotrópicas en elevadas cantidades que hacían suponer que los enervantes serían distribuidos para su consumo; esto es, se habló de tráfico de drogas.

Por tanto, en uso de las facultades conferidas en las leyes respectivas, se le inició un proceso penal sin que dicho ciudadano fuera responsable del delito que se le imputaba. Por lo anterior, **y con apoyo en lo dispuesto en el artículo 165 del Código Federal de Procedimientos Penales se le identificó administrativamente por la denominada “ficha señalética”**, documento de grotesca existencia, pues marca para toda la vida a los individuos que tienen la desgracia de haber estado sujetos a proceso sin haber cometido un delito; esto es, la ficha señalética sirve para identificar a las personas sujetas a proceso, hayan cometido un delito o no hayan participado en el hecho delictivo, **pero quedará en los archivos hasta en tanto no se decrete su destrucción**, pues el artículo 165 Bis de la ley procesal penal señala la obligación de cancelar el documento, pero no su destrucción, por lo que el documento permanecerá ahí hasta que no se decrete su destrucción.

Hago referencia a esto pues a partir de la reforma constitucional de 2011, los derechos humanos de las personas deberán ser respetados y el Estado debe garantizar el respeto de esos derechos, como señala el tercer párrafo del artículo 1o.:

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 de los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En esa virtud, los derechos humanos como el derecho a la dignidad humana deben ser respetados irrestrictamente por las autoridades, sin embargo, notamos que la protección es incompleta pues no se aplica a cabalidad la presunción de inocencia que menciona el artículo 20 constitucional, pues una vez detenido el inculpado y para efectos de control administrativo, se abre la mencionada ficha señalética y ese documento sirve precisamente para identificar a los procesados, a lo que no debemos oponernos; sin embargo, al ser liberados por sentencia absolutoria o por falta de elementos para ser procesado, **la ficha será cancelada, pero no destruida, por lo que el documento**

**continúa en la base de datos de la autoridad penitenciaria suponiendo que el inculpado carga sobre sí los resquicios de una imputación no probada que lo hace libre de toda culpabilidad**, por lo que la dignidad en su persona ha sido menoscabada y continúa siéndolo pues **permanece “fichado”**, y no sólo eso, sus derechos fundamentales como la seguridad jurídica y el derecho a la privacidad son pisoteados debido a la falta de sensibilidad de la autoridad.

Al respecto, el artículo 165 del Código Federal de Procedimientos Penales establece:

**Artículo 165.** Dictado el auto de formal prisión o el de sujeción a proceso se identificará al procesado por el sistema adoptado administrativamente. En todo caso se comunicarán a las oficinas de identificación las resoluciones que pongan fin al proceso y que hayan causado ejecutoria, para que se hagan las anotaciones correspondientes.

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.

Del numeral en cita se desprende que la ficha señalética será elaborada una vez que el inculpado esté sujeto a proceso o se le dicte auto de formal prisión, sin embargo, **desde el momento en que se inicia la averiguación previa, y una vez que el Ministerio Público propone la consignación del inculpado, la autoridad ministerial elabora la ficha señalética y la acompaña a la consignación**, con lo que el calvario por el que transita el reo comienza con esa indigna identificación, pues aún no se encuentra sujeto a proceso; es más, la presunción de inocencia ha sido vulnerada pues el Ministerio Público lo encuentra culpable a priori y lo identifica sin conocer siquiera si será sentenciado o será absuelto; indigna que a los procesados se les marque de esa manera sin conocerse a ciencia cierta su culpabilidad.

Por lo anterior, sostengo que las autoridades ministeriales incurren en violaciones a la constitución y a las leyes adjuntas pues el único facultado para liberar la orden de elaboración de la ficha señalética lo es el órgano jurisdiccional, una vez que el inculpado queda sujeto a proceso o se ha liberado en su contra auto de formal prisión. **Pero no sólo eso, también son transgredidos los derechos humanos de las personas que son sometidas o han sido sometidas a un proceso penal y resultan absueltos o son dejados en libertad al habersele dictado auto de libertad por falta de pruebas, pues los antecedentes contenidos en la ficha señalética serán conservados.**

En tal virtud, como diputado del Partido de la Revolución Democrática, sostengo que la transgresión a los derechos humanos de los inculcados que resultan absueltos o son liberados por falta de pruebas, continuará al conservarse el registro de la ficha señalética, hasta en tanto no se reglamente no sólo la cancelación del documento, sino que deberá reglamentarse su destrucción.

Al respecto, en la página web [travesiametodologica.blogspot.com](http://travesiametodologica.blogspot.com), el ciudadano Roberto Gómez Ortega realiza una crítica puntual a la problemática que señalo, pues dedica las siguientes líneas:

... La identificación administrativa o ficha señalética, si bien es un acto de naturaleza administrativa, que no constituye una pena, porque no se decreta en la sentencia, aun cuando se absuelva al inculpado o se reconozca la inocencia de una persona, **sí afecta la honra y la fama pública de quienes en estos supuestos se encuentren**, por el efecto estigmatizante que aquélla

les produce, y cuya secuela trasciende negativamente en su esfera jurídica con relación a los demás miembros de la sociedad. Esta circunstancia, por ende, restringe su capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones y les impide y limita desenvolverse con normalidad en su vida gregaria, merced a la desconfianza o al recelo que se tendrá a su persona. Es cierto que esta identificación es una medida administrativa que solamente puede ser emitida por una autoridad judicial; que sirve para aportar al juez de la causa y de futuros procesos, los elementos que complementen su labor al individualizar la pena; pero también lo es, que, cuando no se acredite la responsabilidad penal del inculpado una vez concluido un proceso con sentencia ejecutoria, o se reconozca la inocencia de una persona, esa identificación administrativa deba quedar latente ante el peligro que pudiere representar el mal uso que de ella se llegara a realizar...

En efecto, de conformidad con el artículo 165 Bis del Código de Procedimientos Penales, el juzgador, de oficio y sin mayor trámite ordenará la cancelación del documento de identificación administrativa, debiendo dejar constancia en el expediente; por tanto, el juzgador de la causa penal se encuentra autorizado para ordenar la cancelación de la identificación administrativa, pero no válida la orden de llevar a cabo la destrucción del documento.

Peor aún, **no existe ordenamiento que obligue a destruir o devolver la referida identificación**, lo que vulnera los derechos fundamentales de los ciudadanos a quienes se ha abierto un expediente deshonesto.

Nuestro máximo tribunal ya se ha manifestado al respecto, pues sostiene los criterios que a continuación se citan:

Tesis: 1a./J. 14/94 Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Octava época 206107 1 de 1 Primera Sala Número 78, junio de 1994 Página 26 Jurisprudencia (penal, común) **Identificación administrativa del procesado. Procedencia de la suspensión provisional.**

En aquellos casos en que se combaten en la vía del amparo indirecto tanto el auto de formal prisión o el de sujeción a proceso, como la identificación administrativa del imputado, es procedente otorgar la suspensión provisional de este último acto, pues ese mandato de identificación, por cuanto a que tiene su fundamento en la formal prisión, combatido en el mismo juicio de garantías, es menester que primero se examine la legalidad de éste y luego de estimarse constitucional esa resolución, deberán tenerse como legales también sus consecuencias, entre ellas la identificación administrativa reclamada; **además de que de recabarse la ficha señalética, antes de resolverse tal situación jurídica en definitiva, se provocarían al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación, puesto que quedarían registradas esos datos en los archivos respectivos con o sin las anotaciones de libertad que se hicieran.**

Tesis: IX.2o.1 P Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena época 204265 23 de 23 Tribunales colegiados de circuito Tomo II, septiembre de 1995 Página 558 tesis aislada (penal)

**Fichas señaléticas, destrucción. En ejecución de un fallo de amparo comprende tanto su registro como cualquier documento o evidencia.**

Si mediante la ejecutoria de amparo se concedió al quejoso el amparo y protección de la Justicia Federal porque "... la formación de la ficha de identificación administrativa del quejoso, resulta transgresora de las garantías de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales..." por haber sido obtenida ilegalmente por las autoridades responsables y se

ordenó que para el efecto de restituir al quejoso en el goce de las garantías individuales violadas se “... destruyera la precitada ficha administrativa...”, **debe concluirse que para considerar que se da cabal cumplimiento a esa ejecutoria, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 80 de la Ley de Amparo, tiene necesariamente que quedar destruido no sólo el registro de la ficha señalética, sino también el propio documento en el que consta la misma, las copias simples o certificadas que se hayan obtenido de tal ficha señalética e inclusive cualquier evidencia**, puesto que, en su caso, lo único que quedará será constancia de que existió el registro de la aludida ficha señalética y de que ese registro fue destruido con motivo de la concesión del amparo.

Por tal motivo, y en aras de respetar la seguridad jurídica de los ciudadanos, su dignidad, sus derechos fundamentales, esto es, a efecto de que los ciudadanos no sean satanizados por haber sido identificados mediante una ficha señalética y después haber sido absueltos sin responsabilidad penal por no haber cometido delito alguno, propongo a este Congreso la adición de la fracción X del Apartado B del artículo 20 constitucional, a efecto de que sea un derecho de toda persona imputada por algún delito que una vez obtenida su libertad por falta de pruebas o bien obtenga sentencia absolutoria, la multicitada ficha señalética sea destruida, así como toda constancia que suponga su existencia, como pueden ser las copias simples, copias certificadas o cualquier resquicio que haga suponer la existencia de un documento que debe identificar al reo, pero sólo al reo y que debe subsistir una vez que ha sido condenado a purgar una pena derivado de la comisión de un delito, pero eso no debe ser extensivo a todos los ciudadanos que, reitero, no puede continuar subsistiendo la ficha señalética para los ciudadanos que son declarados absueltos por la comisión del delito que se les imputa, y así protegeremos los derechos humanos de los individuos que dan vida a esta nación y entonces estaremos cumpliendo a cabalidad la imposición que al respecto señala el artículo 1o. constitucional.

### **Fundamento legal**

El que suscribe, Arturo Santana Alfaro, diputado federal del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática 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, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente

### **Denominación del proyecto de decreto**

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción X del Apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Ordenamiento por modificar**

Se reforma el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

### **Texto normativo propuesto y artículos transitorios**

**Artículo Primero.** Se **modifica** el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el que se adiciona una fracción décima a su Apartado B, para quedar de la siguiente manera:

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015**

**Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. ...

B. De los derechos de toda persona imputada:

**X. Una vez que sea declarado absuelto por sentencia ejecutoriada o que se decrete su libertad por falta de elementos para ser procesado, a que se destruya su ficha de identificación administrativa, así como toda constancia que suponga su existencia, como puede ser las copias simples, copias certificadas o cualquier resquicio que haga suponer su existencia.**

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo, a 27 de octubre de 2015.

Diputado Arturo Santana Alfaro (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OMAR ORTEGA ÁLVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

**Planteamiento del Problema**

Los servidores públicos de alto nivel, los representantes populares, los titulares de los órganos autónomos, así como los ministros y magistrados, gozan del privilegio exclusivo de la inmunidad constitucional que les permite evitar el ejercicio de la acción penal cuando exista un proceso abierto en su contra. Pese a que la Constitución Política establece un mecanismo para retirar la inmunidad y con ello permitir que el servidor público inculcado pueda ser juzgado, este mecanismo es tan largo y tortuoso que en los hechos funciona como un obstáculo para la acción de la justicia. Además, la definición en torno a la pertinencia de juzgar o no a un funcionario inculcado, depende de una resolución política perversa que ha servido como un instrumento de linchamiento en contra de los servidores públicos incómodos.

La Cámara de Diputados en su función de Jurado de Procedencia, lleva a cabo un juicio sumario y emite una sentencia condenatoria en contra del funcionario en cuestión aún antes de que la autoridad competente haya resuelto si el inculcado es responsable o inocente de los actos que se le imputan.

La inmunidad constitucional fue originalmente concebida para salvaguardar los actos de los servidores públicos y para protegerlos de acusaciones sin fundamento, la inmunidad estaba concebida como un instrumento protector que les garantizara asumir su responsabilidad sin temor a las represalias que pudieran derivar de las decisiones vinculadas con actos que afectan intereses privados.

Lamentablemente la inmunidad de los servidores públicos se ha pervertido al grado que se ostenta como un permiso para delinquir y un derecho exclusivo para no ser juzgado.

La acción de la Justicia no debe estar determinada por una decisión política, ninguna persona debe gozar de una prerrogativa especial para cometer actos ilícitos y no ser juzgado. Por eso proponemos que los servidores públicos que sean acusados por cometer delitos del orden penal, enfrenten su proceso en libertad y sin necesidad de abandonar sus cargos y que sea hasta el momento en el que la autoridad judicial emita sentencia condenatoria, cuando el servidor público esté obligado a retirarse del cargo y ponerse a disposición de las autoridades competentes que lo requieran sin tener que transitar por ningún acuerdo político de por medio que le permita evadir la justicia.

**Argumentos**

En la LXI Legislatura, la Cámara de Senadores fungió como cámara de origen en la aprobación del dictamen con proyecto de decreto que contiene la reforma constitucional en materia de inmunidad constitucional.

En el decreto se estableció que los servidores públicos a los que hace referencia el artículo 111 de la Constitución, no pueden ser privados de su libertad y que cuando se fundamente la presunta responsabilidad penal por parte de los servidores públicos y el juez decretara el auto de vinculación

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015

a proceso penal, éste presentaría una solicitud a la Cámara de Diputados para el retiro de la inmunidad del servidor público.

En esa propuesta, se suprimió el requisito de la declaratoria de procedencia y se dispuso que bastaba con la aprobación del pleno de la Cámara de Diputados para poder retirar la inmunidad al servidor público en cuestión. En caso de que el pleno de la Cámara votara en contra de la solicitud del juez, el servidor público podía mantener su inmunidad y enfrentaría su proceso una vez concluido su encargo.

El dictamen aprobado por los senadores también incluyó un recurso para que los servidores públicos tuvieran la opción de acudir a la Suprema Corte de Justicia para que ésta resolviera sobre su vinculación a proceso. Así mismo, aprobaron el procedimiento para que las dos cámaras del Congreso participaran en un procedimiento para el retiro de la inmunidad constitucional del presidente de la República.

Finalmente, el dictamen aprobado por los senadores incluyó un procedimiento en el que se prevé la participación de la Cámara de Diputados y de los Congresos Locales en la resolución del retiro de la inmunidad de los servidores públicos de las entidades federativas. En estos casos, la Cámara de Diputados es responsable de resolver sobre la solicitud del juez y posteriormente la envía a los congresos locales para que éstos definan en última instancia.

Este dictamen fue recibido en la Cámara de Diputados en diciembre de 2011 y se mantuvo rezagado durante más de dos años. Fue hasta febrero de 2013, cuando el pleno de la Cámara finalmente lo desahogó, sin embargo modificó partes esenciales del decreto que vulneraron el acuerdo político que lo respaldaba y la reforma naufragó.

Dentro de las modificaciones que los diputados hicieron a la Minuta, destacan la supresión del procedimiento para retirar la inmunidad constitucional al presidente de la República, también eliminaron la posibilidad de que los servidores públicos recurrieran ante la Suprema Corte de Justicia; suprimieron la participación de la Cámara de Diputados en la definición sobre la procedencia de vinculación a proceso; y finalmente llama la atención la propuesta que prevé que la separación del cargo de los servidores públicos procede cuando se dicte sentencia condenatoria y que la sanción impuesta haga incompatible el ejercicio del cargo en términos de las fracciones III y IV del artículo 38 de la Constitución que a la letra dice:

**Artículo 38.** Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

**I. y II. ...**

**III.** Durante la extinción de una pena corporal;

**IV.** Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes...”

El dictamen a la minuta en materia de inmunidad constitucional, si bien tiene el defecto de haber eliminado aspectos progresistas, también incorporó nuevos conceptos que sin duda enriquecen la reforma y que por lo tanto no deben desdeñarse.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015

La LXIII Legislatura tiene la cualidad de contar con una nueva conformación política de diputados y existe la expectativa de que tendrán una visión de Estado y una mayor altura de miras que les permitirá recuperar las disposiciones progresistas que los diputados de la legislatura pasada suprimieron del texto original de la Minuta que aprobaron los senadores.

Esta Legislatura tiene la oportunidad de ser ecléctica y de rescatar las mejores ideas que se discutieron en las legislaturas pasadas pero sobre todo, tiene la posibilidad de recuperar una reforma que literalmente se encuentra congelada en la Cámara de Senadores desde hace dos años y medio.

Con la nueva conformación de fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados debemos rescatar la idea de retirar la inmunidad del presidente de la República y establecer un nuevo procedimiento que sea congruente con las nuevas disposiciones constitucionales aprobadas recientemente.

La investidura presidencial obliga a tener una conducta que sea ejemplo para todos los mexicanos, ya que se trata de la persona que tiene la mayor responsabilidad y el mayor compromiso con el país. Consideramos que ningún ciudadano debe gozar de un permiso para delinquir, mucho menos la persona que tiene la responsabilidad máxima de conducir al país.

En esta iniciativa se propone establecer un procedimiento para que el retiro de la inmunidad del presidente sea ejercido solamente por el Congreso de la Unión, instaurado en un Congreso Revocatorio, cuya resolución solo será válida con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes. También se contemplan el procedimiento de sustitución del presidente en caso de que el Congreso le retire la inmunidad constitucional.

Se contempla también la garantía de la inmunidad constitucional de los servidores públicos tanto a nivel federal como local, que permitirá salvaguardar los actos derivados de sus responsabilidades, así como protegerlos de las probables acusaciones sin fundamento motivadas por vendettas de particulares que se sientan afectados en sus intereses.

En esta propuesta se otorga el privilegio para que los servidores públicos en funciones no sean objeto de privación de la libertad, ni de medidas cautelares, sin embargo deberán responder ante las acusaciones de índole penal que se les imputen y podrán defenderse en libertad pero si como consecuencia del proceso penal, el juez de la causa dicta sentencia condenatoria en primera instancia, el servidor público deberá separarse inmediatamente de su cargo y ponerse a disposición de las autoridades, a fin de no obstruir la acción de la justicia.

Con el objeto de ilustrar los cambios que planteo en esta iniciativa y de contrastarla con el texto constitucional vigente, así como con los dictámenes que se aprobaron en las legislaturas pasadas, muestro el siguiente cuadro comparativo:\*



### **Fundamento legal**

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, 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 y derogan diversas disposiciones de los artículos 61, 74, 84, 86, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con objeto de establecer el procedimiento para retirar la inmunidad constitucional del presidente de la República, así como acotar la inmunidad de los servidores públicos.**

**Artículo Primero.** Se reforma el segundo párrafo del artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 61. (...)**

El presidente de cada Cámara velará por el respeto a la **inmunidad** constitucional de **quienes integran** la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

**Artículo Segundo.** Se deroga el primer párrafo de la fracción V del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 74. (...)**

**I. a IV. (...)**

**V. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.**

**VI. a VIII. (...)**

**Artículo Tercero.** Se reforma el primer párrafo, tercer párrafo y quinto párrafo del artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 84.** En los supuestos de falta absoluta o de retiro de la **inmunidad** del presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso no será aplicable lo establecido en las fracciones II, III y VI del artículo 82 de esta constitución.

(...)

**Cuando los supuestos de retiro de inmunidad o de falta absoluta del presidente se susciten** durante los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en colegio electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

(...)

**Cuando los supuestos de retiro de inmunidad o de falta absoluta del presidente se susciten** en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período, siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

(...)

**Artículo Cuarto.** Se reforma el artículo 86 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 86.** El cargo de presidente de la República sólo **será revocado cuando el Congreso de la Unión le retire la inmunidad constitucional por causas graves.**

**Artículo Quinto.** Se reforman los párrafos primero y quinto; **se adiciona** un párrafo sexto y se recorren los subsecuentes párrafos; **se derogan** los párrafos segundo y tercero, así como los párrafos sexto, séptimo y octavo del texto vigente del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 111.** 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, **gozan de inmunidad constitucional con el objeto de salvaguardar los actos derivados de sus responsabilidades y protegerlos de acusaciones infundadas. Por lo tanto, durante este tiempo, no podrán ser privados de su libertad ni serán objeto de medidas cautelares como el arraigo. No obstante, podrán ser sometidos a proceso por acusaciones de índole penal y será hasta que el juez dicte sentencia condenatoria de primera instancia, cuando los servidores públicos deberán separarse de su encargo y quedarán a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.**

**(Párrafo Segundo. Se deroga)**

**(Párrafo Tercero. Se deroga)**

Por lo que toca al presidente de la República, sólo el **Congreso de la Unión podrá retirar la inmunidad por causas graves. En este supuesto, los legisladores de cada Cámara, se constituirán en un Congreso Revocatorio y aprobarán por mayoría calificada de quienes lo integran, el retiro de la inmunidad del presidente.**

**Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Congreso Revocatorio y resuelva sobre el retiro de la inmunidad.**

**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, gozarán de inmunidad constitucional y por lo tanto no**

podrán ser privados de su libertad ni serán objeto de medidas cautelares durante el tiempo de su encargo. No obstante, podrán ser sometidos a proceso penal y será hasta el momento en el que el juez dicte sentencia condenatoria de primera instancia cuando se separarán del cargo y quedarán a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

(Párrafo sexto del texto vigente. Se deroga)

(Párrafo séptimo del texto vigente. Se deroga)

(Párrafo octavo del texto vigente. Se deroga)

(...)

(...)

**Artículo Sexto.** Se reforma el párrafo primero y se deroga el segundo párrafo del artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 112.** Los servidores públicos a los que hace referencia el primer párrafo del artículo 111 que sean procesados por delitos penales durante el tiempo de su encargo, enfrentarán su proceso sin que haya necesidad de separarse de su cargo. Sin embargo, si derivado de dicho proceso el juez dicta sentencia condenatoria de primera instancia, deberán separarse de su cargo de manera inmediata y ponerse a disposición de las autoridades.

(Párrafo Segundo. Se deroga)

#### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, una vez agotado el procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional.

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2015.

Diputado Omar Ortega Álvarez (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 108 Y 110 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JULIO SALDAÑA MORÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

La corrupción es un problema de gran importancia, no sólo implica la desviación y/o apropiación de recursos públicos que la sociedad confía al Estado y a los servidores encargados de su administración, la corrupción es también expresión del trastocamiento de los fines del Estado mismo, es anteponer el interés particular al interés general en detrimento de la comunidad.

México aspira a ser un estado democrático, en la democracia todos los ciudadanos, gobernantes y gobernados, deben estar sujetos a la ley, la existencia de excepciones niega la igualdad de todos frente a la ley, carácter mismo de la democracia.

**Argumentos**

Un estado democrático requiere de instituciones fuertes.

La fortaleza de las instituciones democráticas proviene de un marco normativo de aplicación general que se sustraiga de la discrecionalidad en su aplicación. La ley como define Aristóteles es razón desprovista de pasión.

Para que la convivencia política sea posible, los ciudadanos todos deben someterse a lo que disponga la ley, pero más observantes de la ley deben de ser los ciudadanos que detentan las magistraturas y las responsabilidades de Estado.

México está en camino de construir la democracia, hay mucho camino por recorrer, hay muchas resistencias y obstáculos, la Presidencia de la República debe de ser una institución democrática, no un espacio de excepción a la norma. La persona que detente el honroso encargo de presidente de la República es depositario de la confianza de los ciudadanos y tiene la enorme responsabilidad de conducir y de administrar los asuntos y recursos públicos con honestidad y con transparencia.

El presidente de la República es a la vez jefe de Estado y de gobierno, pero al mismo tiempo es servidor público, su conducta en la cúspide de la pirámide de la administración pública debe permear de ejemplo y compromiso público, debe ser guardián y garante de la integridad de los bienes del Estado y no cabeza de facción que hace de estos bienes botín.

Una presidencia al margen de la ley y de las responsabilidades debilita al Estado.

El PRD votó a favor la reforma que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, a pesar de que nuestra demanda y propuesta de incluir al presidente de la República como sujeto de responsabilidad en esta materia no fue aceptada. Entendemos que la construcción democrática requiere de aproximaciones sucesivas, requiere de sensibilidad de los actores políticos, requiere de altura de miras, de entender que la construcción de la ley va más allá de un tiempo y de una persona determinadas.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-III, martes 27 de octubre de 2015

El PRD ha presentado aquí en la Cámara de Diputados, desde siempre, planteamientos para que desde la cabeza del Estado, el titular del Ejecutivo, haya previsiones legales que no admitan espacios de discrecionalidad que puedan generar incertidumbre jurídica e impunidad que constituyan incentivos a posibles actos de corrupción.

En ese sentido, hemos propuesto en diversas oportunidades la reforma al artículo 108 constitucional, que han enfrentado la oposición de los grupos mayoritarios, que además han detentado la presidencia en diferentes ocasiones. Desde su óptica la reforma propuesta resulta algo inaceptable, inadmisibles, como si se estuviera proponiendo la destrucción del Estado porque se caerían las instituciones y se generaría ingobernabilidad si se juzgara al presidente de la República por actos de corrupción. Nada más absurdo y alejado de la realidad.

Lo que proponemos forma parte de la normalidad democrática de cualquier país democrático, que en el artículo 108, el presidente de la República pueda ser sujeto de responsabilidad por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebida de fondos y recursos federales, delitos de corrupción y delitos graves de orden común. Esto pasa en cualquier república democrática. En el artículo 110 se propone que el presidente de la República pueda ser sujeto de juicio político. Es decir, la reforma propuesta contempla las conductas genéricas y el procedimiento ya contemplado en la Constitución. Entendemos que son escenarios extremos, pero aun así deben de ser previstos y contemplados en la ley.

En la comunidad internacional hay multitud de ejemplos en los que los jefes de Estado o de gobierno han sido procesados por actos de corrupción, y las instituciones se han preservado, los protocolos y procedimientos han funcionado y la vida pública se ha fortalecido.

Han sido encontrados en actos de corrupción y han activado los procedimientos legales previstos en su legislación casos como el del presidente de Brasil, Fernando Collor de Melo, que renunció cuando el Senado inició el procedimiento para su destitución por actos de corrupción. En Argentina los procesos seguidos en contra del ex presidente Menem y del presidente de la Rúa. También en su momento el caso de Carlos Andrés Pérez, en Venezuela, que fue juzgado por malversación de fondos. Recientemente Otto Pérez Molina, de Guatemala, detenido y procesado por corrupción, todos ellos en el ámbito de países de América Latina, por no mencionar casos en países reputados como plenamente democráticos como en Francia el caso de Nicolás Sarkozy, que también fue inculcado por delitos de corrupción activa y de tráfico de influencias. Richard Nixon en Estados Unidos, Berlusconi en Italia, Sócrates en Portugal, entre muchos otros.

Así para que un Sistema Nacional Anticorrupción sea completo es necesario que contemple al presidente como sujeto de responsabilidad en conductas que puedan ser constitutivas de delitos de corrupción.

Reconocemos que en este andar de aproximaciones sucesivas ha estado presente también la sociedad civil a través de organismos como la Red por la Rendición de Cuentas, como Fundar, como México Evalúa y otros más, que han presentado propuestas puntuales y que han sido recogidas en diferentes grados y medidas.

El PRD seguirá insistiendo en la construcción de un Estado democrático, con esta iniciativa volvemos a proponer que en un espíritu de equidad e igualdad todos los servidores públicos, incluyendo al titular del Ejecutivo, estén sujetos a las normas anticorrupción y no se escuden en su

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-III, martes 27 de octubre de 2015

cargo para incrementar su fortuna personal o la de su familia a cuenta del quebranto del Estado y de la sociedad mexicana que contribuye con su trabajo y sus impuestos.

Hago un llamado a mis compañeros legisladores para que con visión de Estado y voluntad política demos otro paso hacia adelante para adecuar el diseño institucional a las exigencias y necesidades actuales para que en el futuro próximo se puedan sancionar, prevenir, disuadir, y corregir comportamientos tendientes a la corrupción.

### Fundamento Legal

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto 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, someto a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto.

### Denominación del Proyecto

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 108 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Texto normativo propuesto

**Artículo Primero. Se reforman y adiciona el primer y segundo párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos **al presidente de la República**, a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, **será responsable por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.** Podrá ser acusado por delitos graves del orden común, **por faltas administrativas graves, por actos de corrupción, por daño patrimonial al Estado y por conflicto de intereses.**

...

...

...

**Artículo Segundo. Se reforma y adiciona el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-III, martes 27 de octubre de  
2015**

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político **el presidente de la República**, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

...

...

...

**Transitorio**

**Artículo 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 20 de octubre de 2015.

Diputado Julio Saldaña Morán (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO ALEJANDRO ARMENTA MIER, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El que suscribe, diputado Alejandro Armenta Mier, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el numeral 1 del artículo 14 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

En razón a los procesos de cambio político que se han producido en México desde hace más de tres décadas, se diseñó el camino hacia la transición y consolidación democrática, el cual, ha ocasionado que se realizaran diversos análisis enfocados al estudio de las instituciones y actores políticos, entre ellos el poder Legislativo<sup>1</sup>, con motivo a su pluralidad y rol de contrapeso frente al Poder Ejecutivo.

El Poder Legislativo desempeña funciones de elaboración y modificación de leyes o decretos, control del Poder Ejecutivo y representación de la ciudadanía.<sup>2</sup> A lo largo de la historia este Poder ha tenido un proceso de reforma con la finalidad de adaptarlo a la realidad histórica que constante evoluciona.

Hoy en día el Poder Legislativo representa el pluralismo social y político, la armonización de intereses y el diseño de tendencias viables para las sociedades modernas. En la mayoría de las constituciones establecen el principio de legitimidad democrática como base en el estado de derecho,<sup>3</sup> al establecer que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, por eso es fundamental que estén representados todos los sectores de la sociedad. El desarrollo y fortalecimiento de las democracias modernas descansa en la capacidad de sus representantes para formular e impulsar transformaciones constitucionales y legales que actualicen el entramado institucional observando en todo momento las condiciones políticas, económicas y sociales.

La democracia es esencialmente el gobierno de la gente, en este sentido sería la forma de elegir a los representantes populares. La democracia es un fin y un medio, un fin, porque persigue el ideal del gobierno de todos; es instrumento porque está compuesto por una serie de reglas y procedimientos que obedecen sustancialmente a la libertad de asociación y de expresión, así como a los derechos a votar y a competir por un cargo público, a tener acceso a la información pública, a celebrar elecciones limpias y de ser considerado en las políticas de gobierno que se correspondan con las demandas de todos los gobernados.<sup>4</sup>

En tanto, la democracia representativa<sup>5</sup> encuentra su sustento en la expresión de los electores al expresar su voluntad en las elecciones, no obstante, la democracia representativa no está exenta de imperfecciones, ya que la expresión de la voluntad popular puede verse limitada por la escasez o

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015

existencia limitada de partidos políticos con presencia electoral, los programas políticos que éstos representan, así como por mecanismos electorales que inhiban la representación de las minorías.

Con el paso de los años el sistema político mexicano ha ido evolucionando, las reformas han dotado de equidad a las contiendas electorales ocasionando mayor certeza a los resultados que de ellas se obtienen. En efecto, los cambios políticos y la transición política permitieron a México pasar de un régimen cerrado, vertical y corporativo a una democracia electoral con participación por parte de la ciudadanía.<sup>6</sup> Las sucesivas reformas políticas y electorales que se efectuaron en décadas anteriores se encaminaron a abrir la vida pública de México a la participación de partidos, y representantes distintos del partido en el gobierno, introduciendo la figura de representación proporcional, con la cual se impulsó el desarrollo de un sistema de partidos plural. Sin embargo, esas circunstancias justificadas en su momento han desaparecido ante un México plural,<sup>7</sup> electoralmente competitivo y ávido de una más eficaz y legítima representación política.

El actual diseño de representación política en México ha sido resultado de un continuo proceso de modernización, a través de diversos cambios fruto de las exigencias de la ciudadanía. La reforma política de 1977 introduce el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados, con el antecedente de los diputados de partido en 1963. La fórmula de diputados de partido demostró ser insuficiente para abrir espacios representativos a la oposición, lo que motivó el establecimiento de un sistema electoral mixto con carácter hegemónico y predominante mayoritario. La composición de la Cámara de Diputados se transformó, se crearon cien diputados elegidos por el principio de representación proporcional, pasando de 300 a 400 diputados.<sup>8</sup>

Con la reforma de 1986, se incrementaron nuevamente el número de diputados elegidos por el principio de representación proporcional a doscientos, la cámara creció de 400 a 500 diputados. En ese momento se argumentó, la necesidad de abrir más cauces de expresión a los diversos grupos opositores.<sup>9</sup> Con la reforma electoral de 1996, se introdujo el límite del número de diputados que puede tener un sólo partido: no más de 300, frente a lo que anteriormente se disponía que era de 315.<sup>10</sup>

La actual Constitución mexicana promulgada en 1917<sup>11</sup> estableció que el poder legislativo se deposita en un Congreso general, dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. La Cámara de Diputados se compondrá 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. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional.

En los últimos años, los parlamentos latinoamericanos han despertado interés en la ciencia política, algunos trabajos se han enfocado a la composición del número de integrantes que pertenecen a los parlamentos. En ese sentido se observa que el Congreso mexicano en cuanto a cantidad, costo, calidad y funcionalidad de sus legisladores, representa un alto costo para la democracia que aspira la sociedad mexicana, actualmente sus 628 parlamentarios, 500 diputados y 128 senadores, constituyen en términos absolutos, un Congreso con demasiados parlamentarios, superando incluso a Brasil, como a continuación se percibe en la gráfica que presenta datos respecto a México con otros países latinoamericanos, con respecto a datos de población por país.

“Comparación en la relación proporcional representante-representado en los países de América Latina”.<sup>12</sup>

País	N.º de legisladores	Senadores	Diputados	Población	Relación Rep.-Rep. (Absolutos)	Relación Rep.-Rep. (Relativos)
Argentina	329	72	257	41 446 000	125 975,68	0,30%
Bolivia	166	36	130	1 0671 000	64 283,13	0,60%
Brasil	594	81	513	200 362 000	337 309,76	0,17%
Chile	158	38	120	17 620 000	111 518,99	0,63%
Colombia	268	102	166	48 321 000	180 302,24	0,37%
Costa Rica	57	0	57	4 872 000	85 473,68	1,75%
Cuba	612	0	612	11 266 000	18 408,50	0,16%
Ecuador	137	0	137	15 738 000	114 875,91	0,73%
El Salvador	84	0	84	6 340 000	75 476,19	1,19%
Guatemala	158	0	158	15 468 000	97 898,73	0,63%
Haití	120	30	99	10 317 000	79 976,74	0,78%
Honduras	128	0	128	8 098 000	63 265,63	0,78%
México	628	128	500	122 332 000	194 796,18	0,16%
Nicaragua	92	0	92	6 090 000	66 086,96	1,09%
Panamá	71	0	71	3 864 000	54 422,54	1,41%
Paraguay	125	45	80	6 802 000	54 416,00	0,80%
Perú	130	0	130	30 376 000	233 661,54	0,77%
República Dominicana	215	32	183	10 404 000	48 390,70	0,47%
Uruguay	130	31	99	3 407 000	26 207,69	0,77%
Venezuela	165	0	165	30 405 000	84 272,73	0,61%

Fuente: González Fernández, Diego, “El tamaño del Poder Legislativo como modulador del sistema electoral en la democracia representativa, el caso costarricense,” en Revista Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones. Republica de Costa Rica, No. 18, Julio – Diciembre 2014, p. 424.

Otros ejemplos, que podrían ser utilizados para ilustrar la tesis que se desarrolla en la presente propuesta, son los siguientes: en Canadá, el Senado consta de 105 miembros, y puede llegar hasta 113, designados entre gente notable, y la Cámara de los Comunes por 308 miembros, elegidos directamente por el pueblo; en España el Congreso de los Diputados se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 miembros, elegidos por sufragio universal, y el Senado tiene 209 escaños, de los cuales 208 son elegidos mediante voto popular y los otros 51 son designados por los órganos regionales.<sup>13</sup>

En Estados Unidos de América, la Cámara de Representantes cuenta con 435 miembros son elegidos por el pueblo, en cuanto al Senado se compone de 100 miembros elegidos dos por cada Estado por el pueblo; en India el Consejo de los Estados o Cámara Alta, cuenta con 245 miembros, de los cuales 12 son designados por el Presidente de la República, las legislaturas de los Estados y los territorios de la Unión eligen a los 233 miembros restantes, la Cámara del Pueblo o Cámara baja, cuenta con un total de 545 miembros, puede en ocasiones ascender a 550, de los cuales 530 provienen de los Estados, 13 de los territorios; y 2 representan a la comunidad angloindia; en Suiza, el Consejo Nacional se compone de 200 diputados del pueblo, se eligen por sufragio directo según

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015

el sistema proporcional y el Consejo de los Estados se compone de 46 diputados de los cantones, en suiza existen 26 cantones, por lo que, los cantones de Obwalden, Nidwalden, Basel, Appenzell, eligen a un diputado cada uno, y los demás cantones eligen dos diputados.<sup>14</sup>

En suma, se reconoce que conforme al impacto de los datos estadísticos recabados, se concluye que cámaras tan numerosas no necesariamente significan mayor eficiencia o mejor representación política y si implican problemas de coordinación tan vastos como sus integrantes. México enfrenta nuevos retos, en donde el compromiso y responsabilidad histórica del Congreso debe adaptarse a las necesidades de la nación, con arreglo a los valores democráticos que lo legitimen en un Estado de derecho, sin olvidar que no existe democracia sin legislaturas y no existe legislatura que no tenga un papel importante en la formulación y expresión de las políticas públicas.<sup>15</sup>

Es innegable que existe la disposición y tendencia a procurar la disminución de la Cámara de Diputados bajo los argumentos de mejorar o hacer más eficaz la labor legislativa y hacer más eficiente el uso de los recursos públicos que se requieren para sostenerlo.<sup>16</sup> Por ello, es oportuno mencionar que el 11 de septiembre de 2012, el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la Cámara de Diputados, en el marco de la reforma político-electoral, presentó iniciativa para reducir el tamaño del Congreso de la Unión eliminando 100 diputados y 32 senadores electos por el principio de representación proporcional, para quedar sólo con 400 diputados y 96 senadores. Todo ello, en respaldo a la propuesta planteada por el Presidente de la República Enrique Peña Nieto, en su calidad de candidato presidencial misma que formó parte de sus compromisos de campaña, donde propuso reducir 100 diputados federales.

Asimismo, el año pasado conforme al procedimiento establecido en la Carta Magna y en la ley secundaria en materia de Consulta Popular, el Partido Revolucionario Institucional, presento al Congreso de la Unión, 6 millones 75 mil 752 firmas de ciudadanos,<sup>17</sup> que apoyaban la realización de una consulta popular para determinar si se reduce la cantidad de legisladores federales electos por la vía plurinominal. En el marco de la presentación de las firmas, el presidente nacional del partido, César Camacho Quiroz, expreso que la respuesta recibida de parte de la ciudadanía fue “estimulante, esperanzador y francamente sorprendente” para respaldar su propuesta, que calificó como “un ejercicio de democracia directa para perfeccionar la democracia representativa”.<sup>18</sup>

En el documento denominado “Aviso de Intención”<sup>19</sup> entregado ante el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, senador Raúl Cervantes Andrade, suscrito por el doctor César Camacho Quiroz, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, se señala que la intención de la consulta, coincide con el compromiso de campaña que en su momento hiciera nuestro entonces candidato y hoy presidente de la República, licenciado Enrique Peña Nieto, consistente, precisamente, en eliminar 100 diputados plurinominales federales. La reducción en la integración de la Cámara de Diputados, representaría, al menos, los siguientes beneficios para la vida democrática del país: 1. La disminución del gasto público que representa el Congreso de la Unión. 2. Facilitar la construcción de acuerdos entre los legisladores de las distintas fuerzas políticas. 3. La garantía de un mayor espacio para la construcción de mayorías parlamentarias. 4. La toma oportuna de decisiones. 5. El fortalecimiento de la efectividad del voto emitido por los ciudadanos al contar con un mayor número de diputados electos por el principio de mayoría (en proporción con el número de diputados plurinominales). 6. La adecuada participación de las minorías. 7. La garantía de la representatividad de todos los ciudadanos a partir del desarrollo de una relación más cercana entre el Diputado y sus representados. 8. Una mayor calidad del debate y de la discusión parlamentaria.<sup>20</sup>

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015

En México se debe reconocer los avances conseguidos en lo que respecta a la independencia del Poder legislativo, los cuales se han logrado gracias al pluralismo que priva en los recintos parlamentarios como consecuencia del proceso democratizador que se ha presentado en las últimas décadas en México. Es preciso expresar que la consolidación y el fortalecimiento de nuestra democracia requieren cambios institucionales profundos, los cuales tengan como objetivo mejorar la calidad de los representantes, esto debido a que es público y notorio el ambiente de desencanto y desconfianza que existe hacia el sistema de partidos, particularmente a la imagen de diputado.

Los ciudadanos exigen y demandan un cambio institucional profundo del comportamiento de sus representantes, ya que con frecuencia se enteran a través de los medios de comunicación o de estudios sobre la transparencia y rendición de cuentas de la Cámara de Diputados, de excesos, dispendio y el alto costo que representa nuestra democracia representativa, aunado a ello, la impunidad de algunos diputados que han manchado la dignidad de la investidura representativa<sup>21</sup> y de la responsabilidad gubernamental de servicio público.

Por tal motivo, la sociedad solicita una modificación del sistema representativo, fortaleciendo la gobernabilidad, mayor responsabilidad de sus legisladores y menores costos de la democracia, por ello, la presente propuesta está encaminada a la reducción de 100 diputados por el principio de representación proporcional, reduciendo los costos de la Cámara, permitiendo diseñar una Cámara de Diputados más funcional y eficaz, así como menos costosa para los contribuyentes, además de facilitar la toma de decisiones y la construcción de mayores consensos tanto al interior de los grupos parlamentarios como en el propio pleno, elevando con ello la posibilidad de generación de pactos.

Con respecto al rubro del costo el ahorro anual representaría 2 millones 330 mil 721 pesos por concepto de cada diputado, incluye dieta, asistencia legislativa, aguinaldo, ayuda para despensa, seguro de vida institucional y de gastos médicos mayores, seguro de separación individualizado, apoyo informe, gratificación fin de año u aguinaldo de oficina enlace, apoyo distrito, en este sentido, si los datos los multiplicamos por tres años, cada diputado representa un gasto al erario de 6 millones 992 mil 163 pesos. Con la reforma que se propone a la Asamblea, sólo por el concepto de 100 diputados menos en tres años se ahorrarían: 699 millones 216 mil 300 pesos.

A continuación de manera ilustrativa se realiza el ejercicio, de cómo se conformaría la Cámara de Diputados bajo la regla de 300 diputados elegidos por mayoría relativa y 100 bajo el principio de representación proporcional.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015

Escenarios: 500 diputados según la regla vigente. Y 400 diputados en base a la regla de 300  
 Mayoría Relativa y 100 Representación Proporcional<sup>22</sup>

Año	2000		2003		2006		2009		2012*****		2015	
	500	400	500	400	500	400	500	400	500	400	500	400
PAN	45*	46	31	31	41	42	29	29	62	24	53	30
PRI	42	43	45	45	25	24	47*****	47	49	45	47	27
PRD	13**	11	19	20	32***	32	14	15	42	19	27	13
PT	-	-	-	-	1	1	3	2	9	1	-	-
PVEM	-	-	3	3	-	-	4	4	15	5	18	9
Convergencia/ Movimiento Ciudadano	-	-	1	1	-	-	1	1	7	3	15	6
Nueva Alianza	-	-	-	-	2	1	2	2	10	1	10	4
PSD	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
MORENA	-	-	-	-	-	-	-	-	6	2	21	10
Encuentro Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	1

\*PAN+PVEM, \*\*PRD+PSN+PAS+PT+Convergencia, \*\*\*PRD+PT+Convergencia, \*\*\*\*PRI+PVEM,

\*\*\*\*\*Composición al término de la LXII Legislatura

La competitividad<sup>23</sup> de la democracia mexicana y el escenario político-electoral son radicalmente diferentes a lo que se vivían cuando se ampliaron los cauces institucionales, en consecuencia, al reducirse el número de diputaciones el escenario político estaría más competido, previniendo que llegara a ocupar el cargo aquellas personas consideradas por la ciudadanía como las que tienen mejor preparación, conocimientos técnicos, experiencia, cercanía con los ciudadanos y representatividad social.

Por último, es trascendental recordar que una de las propuestas del candidato del Partido Revolucionario Institucional, el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, fue reducir la Cámara de Diputados<sup>24</sup>, por ello, la presente es congruente con los compromisos asumidos en la campaña electoral recién concluida, estableciendo eficiencia legislativa, balance a la pluralidad de la representación política y gobernabilidad de la Cámara de Diputados en la democracia. Así mismo, para dar continuidad con lo manifestado en la petición de consulta popular para reducir el número de diputados federales,<sup>25</sup> presentada hace un año, por mi partido el Revolucionario Institucional. De aprobarse la reforma a la constitución, de reducción en la figura de representación proporcional para diputados, se establecería un sistema mixto con pluralidad con el fin de favorecer una mayor identidad y comunicación entre el representante popular y el electorado.

En suma, el interés por reducir el tamaño actual de la Cámara de Diputados, se sustenta en facilitar los mecanismos de negociación y concreción de acuerdos legislativos, así como, atender a una exigencia ciudadana respecto de su representación parlamentaria, ya que cuatro de cada cinco mexicanos apoya este cambio, aunado a ello, es preciso expresar que en los últimos años las

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de  
2015**

distintas fracciones parlamentarias representadas en la Cámara de Diputados han presentado iniciativas con este propósito.

Por lo expresado, presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados, el presente proyecto de

**Decreto, por el que se reforma los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el numeral 1 del artículo 14 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**Artículo Primero:** Se reforman los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

**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 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscriptoriales (sic DOF 15-12-1986) plurinominales.

**Artículo 53.** La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscriptorias electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscriptorias.

**Artículo 54.** La elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. a III. ...

IV. Ningún partido podrá contar con más de 250 diputados por ambos principios

V. a VI. ...

**Artículo Segundo:** Se reforma el numeral 1 del artículo 14 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 14.**

1. La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscriptorias plurinominales. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.

2. al 5. ...

## 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 en un plazo mayor a 180 días, a partir de la publicación del presente decreto realizara las adecuaciones a la legislación que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.

**Tercero.** La reforma a que se refiere el presente decreto será aplicable a partir del proceso electoral de 2018.

## Notas

1 Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso general mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, Porrúa, México, 2003, página 18

2 John Locke, escribo que “el legislativo provee de alma a la nación y le da forma, vida y unidad. La constitución del Poder Legislativo es y debe ser el primero y fundamental acto de la sociedad, quedando unida bajo la dirección de personas y leyes constituidas por el consentimiento y la designación del pueblo.” Locke, John, *Segundo Tratado sobre el gobierno civil*, Alianza, Madrid, 2000, páginas 409-414, 455-456.

3 Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, p. 11.

4 En realidad la democracia es algo complejo, por un lado, pueden distinguirse, al menos tres aspectos: la democracia como principio de legitimación, la democracia como ideal y la democracia como sistema político. Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1992, página 43.

5 La representación política a través del Congreso, necesariamente está vinculada a un sistema de partidos, el cual, se define como el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura. Centro de Asesoría y Promoción Electoral, “Silabo para la enseñanza de la materia electoral en América Latina”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 2010, en [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/sis temas%20de%20partidos.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/sis temas%20de%20partidos.htm)

6 Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, S., *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Porrúa, México, 2001, p. 650.

7 Es preciso reconocer que las circunstancias que vive México en la actualidad, difieren de manera sustancial de aquéllas que en su momento justificaron la introducción del principio de representación proporcional en la integración de la Cámara de diputados y en la de Senadores. Si en aquellos años había un partido claramente dominante, en el cual competían una serie de partidos minoritarios sumamente débiles, hoy existen opciones partidistas de fuerza electoral todavía desigual, pero no de manera desproporcionada. Hoy la realidad nos muestra un sistema de partidos cada vez más sólido y estructurado. En virtud de estas observaciones y razonamientos, se justifica la propuesta de una reducción en el número de diputados de representación proporcional El principio de mayoría relativa es ya un cauce suficiente para darles cabida en las Cámaras y el número de curules asignadas por el principio de representación proporcional puede ser legítimamente reducido en su importancia relativa. Rodríguez Lozano, Amador, “La reforma al Poder Legislativo en México,” en *Cuadernos Constitucionales México-Centro América*, Número 32, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México, 1998, Pág. 70-71

8 Junquera, Rafael, *La Reforma política*, Universidad Veracruzana, México, 1979, p.21

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015

9 Carmona Hernández, José Salvador, “La reforma electoral en México, 1988-2000. En un sistema de partidos competitivo”, en Ra Ximhai, Universidad Autónoma Indígena de México, Septiembre-Diciembre, volumen 2, número 3, Sinaloa, México, 2006, pp. 641-655.

10 Díaz Santana, Héctor, *La democracia ante el reto del nuevo milenio*, Conacyt, México, 1999, páginas 104-107.

11 Los constituyentes de 1917 otorgaron a las cámaras características y facultades políticas importantes, los miembros de ambas cámaras fueron beneficiados, por la elección directa, mantuvieron la posibilidad de reelección indefinida. Marván, Ignacio, *La Revolución mexicana y la organización política de México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, p. 34.

12 González Fernández, Diego, “El tamaño del Poder Legislativo como modulador del sistema electoral en la democracia representativa, el caso costarricense,” en Revista Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones, Republica de Costa Rica, No. 18, Julio – Diciembre 2014, p. 424. Información recabada en la página electrónica <http://www.ipu.org/parline-c/parlinesearch.asp>, de la Inter-Parliamentary Unión, relativo a la conformación numérica de los poderes legislativos de la Región. Además [http://esa.un.org/poppolicy/cprofile\\_report.aspx](http://esa.un.org/poppolicy/cprofile_report.aspx), del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, referido a la población por país.

13 Licono Vite, Cecilia, “Estudio sobre el poder Legislativo en las Cartas constitucionales de Argentina, Brasil, Canadá, China, España, Estados Unidos de América, India y Suiza”, en *Quórum Legislativo*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, número 102, Julio-Septiembre 2010, pp. 49,50, 82.

14 *Ibidem.*, páginas 95, 106, 107, 118, 122.

15 Heller, William, “Como entender a las legislaturas: el análisis institucional y la política de intercambio”, en Espinoza Toledo, Ricardo, *Para qué sirve el Poder Legislativo*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p.333

16 El elevado número de legisladores llega a retrasar la toma de decisiones y consensos, tanto al interior de los grupos parlamentarios como en las Cámaras, elevando los costos de negociación y generación de acuerdos. La manutención de cada representante tiene un alto costo, dietas, prestaciones, gastos de representación, asesoría, entre otros, resultan un inmensa erogación del erario público. El criterio de contar con un amplio número de representantes se origina de un principio hamiltoniano para evitar la ‘tiranía de la minoría’ o la oligarquía gobernante”. Centro de Investigación y Docencia Económicas, “Reforma al Congreso de la Unión”, en: [http://www.cide.edu/cidemun/Reforma\\_del\\_Congreso\\_de\\_la\\_Unión.pdf](http://www.cide.edu/cidemun/Reforma_del_Congreso_de_la_Unión.pdf)

17 “¿Estás de acuerdo en que se eliminen 100 de las 200 diputaciones plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?”, es el cuestionamiento que el tricolor impulsa para que se consulte en las elecciones federales de 2015, para lo que ha lanzado la campaña Más con menos pluris. El partido tricolor argumenta que esta medida reduciría el gasto público y facilitaría la construcción de acuerdos legislativo, sin afectar la representación de las minorías. La ‘guerra’ de consultas entre los partidos termina su primera etapa <http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2014/09/15/el-pri-presenta-firmas-par-a-hacer-consulta-de-reduccion-de-plurinominales>

18 La idea que lanza el PRI para realizar la pregunta sobre disminuir a la mitad los diputados plurinominales, y eliminar los senadores de representación proporcional vía la consulta popular, sin duda tendría muchos adeptos. Argumenta su propuesta en que esto representará una disminución en los recursos que se destinan al Congreso, y que éste será más eficaz. Tagle, Martha, “Menos legisladores más control,” 24 de agosto de 2014, en <http://www.poblanerías.com/2014/08/menos-legisladores-mas-control/>

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-IV, martes 27 de octubre de 2015

19 Presentado en términos de lo establecido en los artículos 35, fracción VIII, numeral 1o, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5; 6; 12 fracción III; 13; 14; 15; 20; 23 y 28 de la Ley Federal de Consulta Popular.

20 Aunado a ello, en la Plataforma Electoral del Partido Revolucionario Institucional 2012-2018, incorpora entre sus objetivos estratégicos, el de “modernizar y dar funcionalidad al régimen político” para lo cual propone llevar a cabo reformas que permitan traducir la voluntad de la mayoría de los mexicanos en un gobierno que dé certeza a los ciudadanos; concretamente plantea la pertinencia de valorar las propuestas de reducción del número de legisladores. <http://pri.org.mx/JuntosHacemosMas/Blog/Bloog.aspx?y=14155>

21 Claro que es popular la idea de disminuir el número de legisladores, no ha hecho falta una campaña sofisticada para denostar la imagen de diputados y senadores, la gran mayoría de ellos han contribuido a que la ciudadanía no les tenga ni la más mínima confianza ni consideración, el despilfarro de recursos, los partidas extraordinarias millonarias, las curules vacías durante las sesiones, legisladores durmiendo en las curules, legislando al vapor y por consigna, y aprobando leyes de las que la sociedad no ve ningún beneficio concreto, por el contrario, la calidad de vida de las y los mexicanos se ha venido deteriorando en muchos sentidos. Tagle, Martha, “Menos legisladores más control,” 24 de agosto de 2014, en <http://www.poblanerias.com/2014/08/menos-legisladores-mas-control/>

22 Casar, María Amparo, “Reformas en el aire”, Nexos núm. 384, diciembre 2009, pág. 39. Los escenarios presentados para el año 2012 y 2015, fueron elaborados con fines de carácter ilustrativo para la presente iniciativa.

23 La competitividad interpartidista es una dimensión complementaria del sistema de partido, se define como una propiedad o atributo de la competencia, o estado del juego democrático. Es importante para la gobernabilidad del régimen porque manifiesta el grado de rivalidad entre los partidos que se presentan en las elecciones. Oñate, Pablo, “Análisis de datos electorales”, en Cuadernos metodológicos, número 27, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1999, página 40.

24 Enrique Peña Nieto planteó en 2012 -todavía siendo candidato presidencial— la eliminación de 100 diputaciones plurinominales, con lo que aseguró que “aumentaría la probabilidad de alcanzar mayorías” e impediría que las minorías “tuvieran una representación desproporcionada y, por ende, un poder de veto injustificado, lo que permitiría crear una Cámara de Diputados más funcional y eficaz, así como menos costosa para los contribuyentes”. La guerra de consultas entre los partidos termina su primera etapa <http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2014/09/15/el-pri-presenta-firmas-par-a-hacer-consulta-de-reduccion-de-plurinominales>

25 La nueva realidad histórica de nuestro país demanda que la Cámara de Diputados tenga una integración menor en cuanto al número de Diputados, de forma que pueda haber un trabajo más cercano, de mayor colaboración entre todos los integrantes y una mayor calidad del debate y del discurso político. Esto permitirá que se desarrolle una mayor cercanía entre los Diputados y los ciudadanos que representan, de forma que nos adaptemos al nuevo esquema constitucional en el que se contempla, entre otras figuras, la reelección legislativa. También es necesario contar con una representación más pura, lo cual se logra privilegiando la constitución de la Cámara por medio de diputados de mayoría relativa. El propósito de la consulta es el de preguntar a todos los ciudadanos si están de acuerdo con que se reforme la Constitución para que se reduzca el número de diputados federales de representación proporcional (plurinominales) de 200 a 100. Es decir, que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se integre por 400 diputados en lugar de 500 como sucede actualmente, para quedar integrada por 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa y sólo 100 diputados electos por el principio de representación proporcional. <http://pri.org.mx/JuntosHacemosMas/Blog/Bloog.aspx?y=14155>

México, DF, a 27 octubre de 2015

Diputado Alejandro Armenta Mier (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ARTURO SANTANA ALFARO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

**Planteamiento del problema**

Fijará el cobro de la tasa de interés máxima el 35 por ciento para cualquier costo anual o cualquier cargo financiero de los servicios que presten las diversas instituciones de crédito, como la banca múltiple, banca de desarrollo, sociedades financieras de objeto limitado, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, uniones de crédito, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio y todas aquellas que son reguladas por el sistema financiero.

**Argumentos**

El origen del interés se remonta a la época de la Edad Media, donde los primeros intermediarios que tomaban el dinero de aquellos que tenían excedente y le pagaban un dinero como “premio”, al mismo tiempo que se lo prestaban a otro que lo necesitaba y le cobraban, por supuesto, más dinero del que pagaban. Esto quiere decir que la diferencia entre lo pagado y lo cobrado era la ganancia del intermediario.

Por otra parte, el crédito es un préstamo de dinero a una persona o entidad, que se compromete a devolverlo en un sólo pago o en forma gradual (en un cierto plazo, mediante un pago de cuotas). Habitualmente se pacta un interés que compensa al dador del crédito por el tiempo que no dispondrá de ese dinero para utilizarlo para otros fines.

La facilidad con la cual los bancos y otros entes no necesariamente pertenecientes al sistema financiero te ofrecen los créditos hoy en día hace que los ciudadanos adquieran esta de manera fácil y rápida sin saber a veces las consecuencias por el mal uso de las tarjetas bancarias y la nula cultura financiera que existe sobre el tema en mención. Asimismo, el crédito de tarjetas bancarias o cualquier tipo de crédito permite que podamos adquirir cualquier tipo de cosa que queramos y que en otras circunstancias nos llevara a tenerlo en meses o años. Eso es lo que hace atractivo un crédito para un consumidor sin importar a veces el interés que les ofrece el banco, sólo piensan en obtener lo que tanto anhelan.

Es por ello, que existe una gran demanda por adquirir cualquier tipo de crédito y eso ha hecho que la tasa de interés se vaya elevando abruptamente. Existen dos tipos de clientes los tolerados y los no tolerados. En el primero de los casos los tolerados son aquellos que acceden a préstamos que pueden ir pagando mes con mes y los plazos fijados por los bancos y el segundo son los clientes no tolerados los que se obligan a pagar en una sola exhibición.

De acuerdo a un análisis realizado con la información que proporcionan las instituciones bancarias es notorio el gran margen que existe de ganancia aquí en México de determinados bancos que operan en nuestro territorio pero que tienen su matriz en el extranjero, en algunos de los casos cobran el doble a diferencia de países como Uruguay, Chile, España, Canadá, Estados Unidos; es decir, que en el caso de tasas de interés por uso de tarjetas de crédito, el Banco Bilbao Vizcaya cobra en el primero de éstos países el 17 por ciento y en el segundo el 13.68 por ciento, mientras que en México el 39.56 por ciento El Banco Santander cobra por el mismo concepto en Chile el

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-III, martes 27 de octubre de 2015

13.68 por ciento, en Uruguay el 15 por ciento y en México el 34.56 por ciento. Por su parte, Citibank cobra en Chile una tasa del 16.8 por ciento, en Uruguay del 18.16 por ciento y en México del 39.6 por ciento. Citibank aplica en México un 85 por ciento, en contraste con el 9 por ciento que aplica en Estados Unidos. BBVA aplica en México un 80 por ciento, el cual es muy superior al 25 por ciento que aplica en España. Contrastes similares se aprecian en otros bancos como HSBC de la Gran Bretaña y Scotiabank Inverlat con relación a su matriz en Canadá.

De acuerdo, con un reporte emitido por el Banco de México en febrero de 2014, se habían otorgado por las diversas instituciones bancarias que operan en nuestro País un total de 16 millones 239,774 tarjetas de crédito, con un saldo otorgado de 248, 312 millones de pesos. Así mismo, preciso que los bancos que presentaron las tasas más altas en tarjetas de crédito para clientes tolerados fueron: Bancoppel con 52.9 por ciento; ConsuBanco, 52.4 por ciento; y CrediScotia, con 44.2 por ciento. En contra parte, los que arrojaron la tasa más baja fueron: Banco del Bajío, con 17.6 por ciento y banco Walmart con 19.7 por ciento.

Para el caso de los clientes de tarjetas no tolerados los bancos que registraron la tasa más elevada fueron Bancoppel con 65 por ciento; ConsuBanco, 52.4 por ciento; e Invex, 50.1 por ciento, Banco del Bajío, con 25.5 por ciento, Santander, 26.6, e Inbursa, 27 por ciento.

En un reporte emitido por el Banco Central, según en el mes de junio el costo promedio por usar tarjetas de crédito en México fue de 29.8 por ciento, en un rango que va desde el producto más caro, la tarjeta BanCoppel, que cobra un interés de 69.2 por ciento anual; a la más baja, la de BancoAfirme, con un cargo de 27.3 por ciento, también anual. Entre los tres bancos más importantes, los intereses son: BBVA Bancomer, 27.5 por ciento; Banamex, 27.9; y Santander, 33 por ciento, anualmente. Esta medición del Banco Central sólo se considera a usuarios que están al corriente de sus pagos y para tarjetas de uso generalizado.

Con base en la metodología del CAT, reportada por la Condusef, la tarjeta de BanCoppel cobra 104.9 por ciento. BBVA Bancomer, 76.75 por ciento, Banamex, 76.01 por ciento, y Santander, 92.54 por ciento. En todos estos ejemplos, se trata de la tarjeta de crédito clásica para cada institución, con esto nos podemos dar cuenta que la información varía por lo que respecta a cada una de las distintas instituciones crediticias.

En referencia con lo anterior, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), en los últimos cuatro años las comisiones pasaron de representar el 13 por ciento de los ingresos de la banca mexicana al 39 por ciento, debido a la retracción del crédito. Esto ubica a México por encima de países como Brasil y Gran Bretaña, donde las comisiones representan el 36 por ciento de los ingresos de las entidades. También de Francia, donde equivalen al 33 por ciento, y de España, donde las comisiones se ubican en 30 por ciento.

Asimismo, el Banco Central señaló que las tarjetas clásicas tanto de totaleros como no totaleros, que en 2014 ascendían a 11 millones 166 mil la tasa de interés fue de 27.1 por ciento y la anualidad de 469 pesos. En tanto para la oro (3 millones 687 mil plásticos), la tasa promedio fue de 24.7 por ciento y la anualidad de 647 pesos; para la platino (1 millón 379 mil), 16.5 por ciento y 2 mil 72 pesos.

Es de destacar que en México se paga el doble del interés a diferencia de otros países con el llamado dinero de plástico que se utiliza en la actualidad por parte de mucha gente que prefiere traer el plástico y no utilizar de esta manera dinero en efectivo. Con esto se demuestra que los mexicanos

tenemos una gran desventaja y que los cobros son usureros. Debido a que en la práctica se demuestra que tanto los bancos que son de origen nacional, como los extranjeros que se encuentran establecidos en nuestro país, sin duda cobran intereses que provoca que encuadren en la figura de usura, ya que el interés que cobran para cualquier tipo de crédito o préstamo es superior al 50 por ciento.

Que en el caso de los bancos que tienen su matriz en el extranjero haya fijen intereses razonables.

Ya que, se considera usura la tasa de interés que se cobra por un crédito que supere el 50 por ciento del interés corriente vigente para el periodo en cuestión. La tasa de usura es el límite máximo con el que un particular o una entidad financiera pueden cobrar por intereses sobre un préstamo.

**El Código Civil Federal establece en su capítulo II Del mutuo con Interés, en su artículo 2395 lo siguiente: El interés legal es el nueve por ciento anual.** El interés convencional es el que fijen los contratantes, y puede ser mayor o menor que el interés legal; pero cuando el interés sea tan desproporcionado que haga fundadamente creer que se ha abusado del apuro pecuniario, de la inexperiencia o de la ignorancia del deudor, a petición de éste el juez, teniendo en cuenta las especiales circunstancias del caso, podrá reducir equitativamente el interés hasta el tipo legal.

En consecuencia el artículo 2396 del mismo ordenamiento señala lo siguiente: que si se ha convenido un interés más alto que el legal, el deudor, después de seis meses contados desde que se celebró el contrato, puede reembolsar el capital, cualquiera que sea el plazo fijado para ello, dando aviso al acreedor con dos meses de anticipación y pagando los intereses vencidos.

Los intereses que cobran los bancos en la actualidad y los demás prestamistas en México corresponden a una tasa superior en la mitad a la tasa de interés corriente por sus créditos de libre designación ya que el mismo mercado financiero es el que fija la tasa de interés.

Es necesario destacar que actualmente no existe ningún referente internacional que dé pie a que en el sistema financiero mexicano se obligue a las instituciones crediticias a mantener un límite específico en el cobro de sus comisiones bancarias y de proporcionar a sus clientes un comparativo de las comisiones que ésta cobra respecto a sus competidores.

Sin embargo, los 15 países integrantes de la Unión Europea aprobaron un reglamento para fijar las comisiones por sus productos y servicios, de esta manera, las variaciones de las comisiones entre las entidades bancarias suelen ser mínimas por razones de competitividad.

Como en el caso de España que todos los bancos están obligados a publicar y de esta forma existe una libre competencia entre las instituciones bancarias; esto ayuda a que el cliente que acude a una institución bancaria tenga a su alcance la información necesaria para elegir la mejor opción que más le convenga al interesado, ya que, en la actualidad todos los servicios bancarios que hoy en día utilizamos están sujetos al cobro de comisiones, por lo que los tipos de interés de los productos financieros no han de ser las únicas cifras a las que debemos prestar atención antes de elegir una entidad bancaria. Debido a que el cobro de comisiones excesivas se ha convertido en una práctica común, provocando además que el margen de maniobra del consumidor sea escaso, ya que las variaciones de las comisiones entre entidades bancarias son generalmente escasas.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-III, martes 27 de octubre de 2015

Al respecto, la Condusef ha señalado que: “las comisiones que se cobran en México, respecto de otros países, resultan ser sensiblemente más altas, no sólo en cuanto a su valor unitario, sino también cuando se compara con el nivel de ingreso per cápita en cada uno de ellos”.

**En la Ley Federal de Protección al Consumidor se establece en su artículo 7 que todo** proveedor está obligado a informar y respetar los precios, tarifas, garantías, cantidades, calidades, medidas, intereses, cargos, términos, plazos, fechas, modalidades, reservaciones y demás condiciones conforme a las cuales se hubiera ofrecido, obligado o convenido con el consumidor la entrega del bien o prestación del servicio, y bajo ninguna circunstancia serán negados estos bienes o servicios a persona alguna.

Asimismo, el artículo 7 Bis. Establece que el proveedor está obligado a exhibir de forma notoria y visible el monto total a pagar por los bienes, productos o servicios que ofrezca al consumidor. Dicho monto deberá incluir impuestos, comisiones, intereses, seguros y cualquier otro costo, cargo, gasto o erogación adicional que se requiera cubrir con motivo de la adquisición o contratación respectiva, sea ésta al contado o a crédito.

Especialistas del Banco de México, la Secretaría de Hacienda, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Asociación de Banqueros de México (ABM) y la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), han llegado a manifestar que ni siquiera hay un acuerdo sobre a quién le correspondería crear mecanismos para controlar el alza en las comisiones bancarias.

La Condusef ha manifestado que es el Banco de México o a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a quien compete regular respecto a las comisiones.

Ante la dificultad que implica regular de manera efectiva fenómenos como el crecimiento desmedido de las tasas de interés, debemos plantearnos la forma de reducir las desigualdades existentes entre los usuarios del sistema financiero y las instituciones autorizadas para operar en nuestro mercado, por lo que resulta sumamente importante crear o reforzar aquellos mecanismos que prevengan y sancionen los abusos cometidos en contra de la población.

Es por ello, que es indispensable que se le faculte al banco central para que pueda fijar la tasa de interés que se podrá cobrar por cualquier tipo de crédito que puedan otorgar las instituciones financieras, ya que hoy en día muchos de los clientes terminan pagando hasta un monto doble por la deuda contraída. Es necesario que se fije dicha tasa para que los bancos operen en México cobren la tasa de interés el monto igual que en los países donde tienen su matriz.

Como lo señala el artículo 28 de la Carta Magna y el artículo 2 de la Ley del Banco de México que el Estado tendrá un banco central que tendrá como finalidad promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. Así mismo vigilará que las instituciones financieras cumplan con lo estipulado por el marco normativo correspondiente.

Si bien es cierto, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros otorga a la Comisión Nacional competente diversas atribuciones tendientes a defender los intereses del público en general, no lo es menos que, ante la voracidad de algunas entidades privadas y la opacidad con que se ha operado éste sector durante los últimos años, resulta necesario introducir en este ordenamiento diversas modificaciones que permitan proteger de manera más eficiente el patrimonio y los intereses de los mexicanos.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-III, martes 27 de octubre de 2015

Como lo señala también el artículo 24 de la Ley del Banco de México el banco podrá expedir las normas y sanciones necesarias para el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público. Así mismo, el artículo 26 establece que el Banco regulará las comisiones y tasas de interés, activas y pasivas. Así como, cualquier otro concepto de cobro de las operaciones celebradas por las entidades financieras con clientes.

Por consiguiente, con esto se demuestra que el banco central tiene en todo momento la facultad de intervenir para que todos los clientes puedan ser beneficiados y no sufrir abusos por parte de las instituciones financieras y que para el ejercicio de dichas atribuciones el Banco de México podrá solicitar la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros o de la Comisión Federal de Competencia y observará para estos fines lo dispuesto en la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.

Es necesario que en nuestro país se comience a tomar medidas para que exista un buen funcionamiento en el sistema financiero y no se abuse y se actué de mala fé en contra de los ciudadanos de nuestro país.

Como diputado del Partido de la Revolución Democrática estoy convencido que si se aprueban dichas reformas podremos fortalecer el sistema financiero y se mejorará también la calidad de vida de los que aquí habitamos y se tratara a todos los mexicanos sujetos de crédito de igual manera que los extranjeros.

### **Fundamento legal**

El que suscribe Arturo Santana Alfaro, diputado federal del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía, la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de servicios financieros.**

### **Denominación del proyecto de decreto**

Iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

### **Ordenamientos a modificar**

Se reforma y adiciona un párrafo séptimo y se recorren los subsecuentes del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Texto normativo propuesto y artículos transitorios**

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4393-III, martes 27 de octubre de 2015

**Artículo primero:** Se reforma el párrafo 7 del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar de la siguiente manera:

Artículo 28. ...

...

...

...

...

...

...

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, los servicios financieros y **fijará como tasa de interés máxima el 35 por ciento para cualquier tipo de crédito otorgado por las diversas instituciones de crédito reguladas por el sistema financiero y antes no regulados**, 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 (sic DOF 20-08-1993). Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

I. a XII. ...

...

...

I. a VII. ...

...

...

...

...

...

...

...

### **Transitorio**

**Único.** Las reformas y adiciones contenidas en el presente decreto, entrara en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo, a 27 de octubre de 2015.

Diputado Arturo Santana Alfaro (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 90. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ROBERTO ALEJANDRO CAÑEDO JIMÉNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

El que suscribe, Roberto Alejandro Cañedo Jiménez, diputado federal a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Ley Fundamental y 6, numeral 1, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 90. constitucional, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El artículo 90. constitucional se presentó con el proyecto constitucional del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, C. Venustiano Carranza del 6 de diciembre de 1916, fue dictaminado el 18 y la Comisión de Corrección y Estilo aprobó las modificaciones el 25 de enero de 1917 y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917.

En la sesión del 22 de diciembre de 1916<sup>1</sup> correspondió al Diputado José María Truchuelo, poner a discusión el dictamen sobre el artículo 9º constitucional, expresando que el derecho de asociación tal como se reconoció por la Constitución de 1857,<sup>2</sup> se había transcrito en el artículo 9º del proyecto de Constitución, ampliándose hasta garantizar de manera expresa la celebración de esos **imponentes concursos conocidos con el nombre de manifestaciones públicas , que se organizan para significar el deseo de las masas en ocasiones solemnes, manifestaciones que han venido a ser como la revelación de la intensa vida democrática del pueblo y merecen por tanto, respeto y protección.**

A su vez, manifiesta que el artículo del proyecto enumera los casos en que podrá disolverse como ilegal una reunión:

“Primero. - Cuando se ejecuten o se hagan amenazas de ejecutar actos de fuerza o violencia contra las personas o propiedades, y de esta suerte se altere el orden público o se amenace alterarlo.

”Segundo. - Cuando se hagan amenazas de cometer atentados que puedan fácilmente convertirse en realidad.

”Tercero. - Cuando se cause fundadamente temor o alarma a los habitantes.

”Cuarto. - Cuando se profieran injurias o amenazas contra las autoridades o particulares, si no fueren reducidos al orden o expulsados los responsables.

”Quinto. - Cuando hubiere alguna reunión de individuos armados que, requeridos por la autoridad, no dejen las armas o no se ausentaren.”

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de  
2015**

El diputado constituyente por Querétaro,<sup>3</sup> agregaba que desde el momento en que en una reunión se verificaban los actos enumerados, era claro que los individuos no estarían reunidos pacíficamente y con objeto lícito; en consecuencia desde ese momento habrían perdido el derecho que les reconocía el artículo 9, pero además, era inútil la enumeración señalada, pues le parecía peligroso, porque le proporcionaba a la autoridad arbitraria un pretexto a invocar para disolver injustamente una reunión, puesto que a la autoridad le quedaba reservado calificar el momento en que una reunión debía considerarse como ilegal.

Difícilmente, - opinaba- podrían acudir al amparo para continuar una reunión que la autoridad pretendía disolver arbitrariamente, quedando solamente a los ciudadanos exigir la responsabilidad por el abuso, lo que quedaba a la apreciación judicial, sin atender a los contenidos en el artículo 9o. proponiendo el siguiente texto.

**“Art. 9º. - No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la república podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.**

**“No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición a una autoridad, o presentar una protesta por algún acto, si no se prefieren injurias contra ella ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.”**

El diputado constituyente Pedro Chapa,<sup>4</sup> en torno a la discusión del artículo 9º constitucional aseveraba en el Congreso Constituyente que deseaban **adquirir el derecho de reuniones públicas, el derecho de reuniones políticas e impedir que un gendarme con cualquier pretexto y los llevara a todos al “bote,”**

Jorge Von Versen,<sup>5</sup> diputado constituyente por Coahuila, cuestionó el artículo 9o. del proyecto de Venustiano Carranza y manifestaba que se debía pensar en el espíritu de asociación antes que restringirlo y habría que darle toda clase de alas para que en un futuro no lejano sentar en la República la manifestación del pensamiento en las asociaciones de obreros.

En su argumentación señalaba que era muy fácil juzgar injurioso, ya que un señor presidente municipal, señor de horca y cuchillo en los pueblos abandonados, se le podía antojar el clasificar como injurias **cuatro o cinco verdades que se le digan por una persona que esta lastimada** y disuelva la reunión en que aquel individuo esté.

En su opinión, la sociedad no podría nunca gozar de su libertad o ejercer sus derechos, **si las autoridades son malas** , y aseveraba que por lo general en nuestro país, el que sube al poder busca sólo extorsionar al de abajo.

En sus razonamientos Francisco J. Múgica<sup>6</sup> sostenía que el artículo 9 complementaba las libertades del ciudadano y era uno de los trascendentales derechos de la libertad del hombre.

Los argumentos expuestos, en pro y en contra, así como los ejemplos ilustrativos sobre los atropellos a la libertad de reunión y asociación en el Constituyente de 1916-1917 es solo una muestra de un debate que a casi un siglo, sigue vigente.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de 2015

La naturaleza asociativa necesita de la libertad de expresión, opinión y pensamiento como elementos necesarios para ese espacio deliberativo común.

Los derechos de asociación y reunión son hoy premisas fundamentales en el Estado constitucional democrático.

El artículo 9o. de nuestra Ley Fundamental ha permanecido hasta nuestros días sin reforma alguna, preservando el derecho de asociación y reunión.

Que no obstante, el derecho de reunión ha sido el que más debate y polémica ha suscitado, porque hasta qué punto una marcha o movilización social está dentro de los márgenes de lo establecido en el artículo 9º del Código Político de 1917, es decir, que restricciones o excepciones se establecen para su ejercicio ya que aun cuando se establezcan los parámetros o limitaciones a esta siempre estarán sujetos a interpretación.

Que tan es así, que la libertad a este derecho pueda tener efectos frente a las autoridades, limitando la posibilidad de que puedan disolver una asociación o imponer decisiones tomadas en una congregación ya sea de manera violenta o pacífica.

La detención de participantes en manifestaciones pacíficas, así como la criminalización *per se* de las demostraciones en la vía pública, es una de las formas más comunes de violación a este derecho humano, generando con ello, un efecto amedrentador en el ejercicio de este derecho.

El amedrentamiento de la reunión y la expresión a través de la imposición de penas privativas de la libertad tiene un efecto disuasivo sobre aquellos sectores de la sociedad que expresan sus puntos de vista o sus críticas a la gestión de gobierno.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que el accionar de las fuerzas de seguridad no debe desincentivar el derecho de reunión sino protegerlo.

El uso legítimo de la fuerza pública implica entre otros factores, que ésta debe ser tanto necesaria como proporcionada con respecto a la situación, es decir, que debe ser ejercida con moderación y con proporción al objetivo legítimo que se persiga, así como tratando de reducir al mínimo las lesiones personales y las pérdidas de vidas humanas, asimismo, el grado de fuerza ejercido por los funcionarios del Estado aceptable con los parámetros internacionales debe ser de la fuerza “absolutamente necesaria”.

Es por ello que la propuesta pretende hacer valer los derechos de asociación y reunión de todos los mexicanos, sin que los mismos sean atropellados, so pretexto de actos de violencia.

Por lo anteriormente expuesto los integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, presentamos una adición constitucional para prohibir la participación de las fuerzas armadas y de seguridad pública como instrumento de disolución y represión social, por lo que sometemos a la consideración de esta Soberanía el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de  
2015**

**Artículo único.-** Se **adiciona**, un párrafo al artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

No se considerará ilegal y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

**No se podrá bajo ninguna circunstancia hacer uso de las fuerzas armadas, cuerpos policiacos o de seguridad pública como instrumento de disolución y represión social.**

**Transitorio**

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

**Notas**

1 Cfr. Diario de Debates del Congreso Constituyente, Tomo I, Numero 33.

2 Cfr. Zarco, Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 – 1857, Extracto de todas las sesiones y documentos parlamentarios de la época, Imprenta de Ignacio Cumplido, México 1857, T. II p. 149. Cfr. Sesiones del 14 de agosto y 27 de noviembre de 1856. Artículo 22 del proyecto. Aprobado la primera parte hasta *objeto* por unanimidad de 79 votos; la segunda parte relativo a la adición de la palabra *ilícito* fue aprobada por 74 votos a favor y 5 en contra. La tercera parte y el último enunciado del mismo siendo adición fue aprobados por 75 votos a favor y 4 en contra.

3 Diputado al Congreso Constituyente 1916-1917 por el 3º Distrito Electoral de Querétaro.

4 Diputado al Congreso Constituyente por el 1º Distrito Electoral de Matamoros, Tamaulipas.

5 Diputado al Congreso Constituyente por el 4º Distrito Electoral de Monclova, Coahuila

6 Diputado al Congreso Constituyente por el 15º Distrito Electoral de Zamora, Michoacán.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 29 días del mes de octubre del año dos mil quince.

Diputado Alejandro Cañedo Jiménez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALFREDO BASURTO ROMÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Alfredo Basurto Román, en su carácter de diputado federal de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, perteneciente 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 por el artículo 6, párrafo 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que modifica párrafo segundo del Apartado B) del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El origen de las instituciones de defensa de los derechos humanos se remonta al siglo XVI, cuando tanto en Suecia como en Finlandia existía un funcionario nombrado por el rey, llamado Preboste de la Corona, cuya labor consistía en vigilar a los fiscales públicos y actuar a nombre del rey como el fiscal principal.

En 1715 en rey de Suecia, Carlos XIII emitió una orden de cancillería mediante el cual se creaba el cargo de Procurador Supremo (*Högste Ombudsmannen*), supervisor de la legalidad, con la misión expresa de vigilar que los funcionarios públicos cumplieran con sus obligaciones y observaran la efectiva aplicación de todo tipo de disposiciones legales<sup>1</sup>.

En Suecia, en 1809 fue aprobado el instrumento de gobierno *Regerinsform* que junto con el Acta de Sucesión, Acta de Parlamento y Acta de Libertad de Prensa conformaron la Constitución y los ordenamientos fundamentales de ese país, vigentes hasta 1974<sup>2</sup>.

En este se instituyó la separación de poderes, y se confió el ejercicio del poder judicial a los tribunales, subsistió la figura de Canciller de Justicia, en su calidad de contralor de las oficinas y funcionarios públicos; se le consideró una autoridad independiente aunque al servicio del rey y del Consejo, pero sin que permaneciera ligado como un consejero o ministro, despojándose así del carácter político del mismo.

Fue de especial importancia la creación de la figura jurídica Justitie Ombudsman que estableció:

Artículo 96. El parlamento debe, en sesión ordinaria designar un jurisconsulto de probada ciencia y probada integridad en calidad de mandatario (Justitie Ombudsman) del parlamento (Riksdag) encargado según las instrucciones que este le dará, de controlar la observancia de las leyes por los tribunales competentes, según la leyes, a aquellos que en el cumplimiento de sus funciones hayan cometido ilegalidades o negligencia por parcialidad, favor o cualquier otro motivo. Estará sujeto en todo caso, a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el Código de Procedimientos prescribe para los acusadores públicos.

La principal característica del ombudsman surgido en 1809 fue su **radical desconexión e independencia** del rey, es decir, del Poder Ejecutivo, y su liga ante el parlamento o Poder

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de 2015

Legislativo (Riksdag), ante quien tiene que rendir el informe de su actividad fiscalizadora de la administración de justicia.

Para 1919, una vez que Finlandia se erigió como un Estado soberano, se instauró el Ombudsman en ese país y en 1952 se hizo lo propio en Noruega; en la República Federal Alemana ocurrió en 1957 y en 1962 en Nueva Zelanda y en 1966 en Tanzania y Guyana. Solo para ejemplificar algunos casos.

En España y Portugal, una vez que terminaron las dictaduras de Franco en España y de Oliveira Salazar en Portugal en 1974 y 1975, se crea el Defensor del Pueblo en España y en Portugal se le va a llamar el Proveedor de Justicia, instituciones que van a tener la misión concreta de vigilar a la administración pública sino también el cumplimiento y la aplicación de los derechos humanos fundamentales; precisamente por la amarga experiencia que habían tenido estos países durante el régimen dictatorial.

En América Latina, en 1985, Guatemala, va a ser el primer país que va a tener una figura del ombudsman denominado Procurador de los Derechos Humanos, pero con otra característica más, o sea no nada más va a ser el ombudsman tradicional que va a revisar la administración pública, no nada más va a ser el que vigile la aplicación de los derechos humanos, sino que además va a tener otra característica más, va a ser la de promover los derechos humanos, esa va a ser precisamente su gran aportación del ombudsman iberoamericano.

Así ha quedado instituida y legitimada a nivel internacional la figura del ombudsman, al ser considerado como el funcionario público encargado de examinar, de manera neutral e independiente, las quejas de los ciudadanos contra las organizaciones del sector público.

Actualmente el ombudsman es considerado como una institución profundamente democrática, en virtud que a través del derecho de reclamación se ha concedido al ciudadano un medio influir directa, a la vez que específicamente sobre la administración.

Por la naturaleza de sus funciones, el ombudsman tiene amplio acceso a la burocracia para conducir sus investigaciones y cuenta con facultades para hacer públicas sus resoluciones, con la posibilidad de poner en evidencia a las oficinas gubernamentales por poderosas que estas sean<sup>3</sup>.

El ombudsman cumple funciones de defensor de los ciudadanos, receptor de quejas o contralor público de los abusos del poder, especialmente de aquellas arbitrariedades que dan lugar a la transgresión de algún derecho de los ciudadanos.

En México no fue sino hasta 1992 que se creó un sistema de instituciones, nacional y estatal, de protección de los derechos humanos, para lo cual se reformó el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quedando establecido que:

Artículo 102. ...

A) ...

B) El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de 2015

naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados<sup>4</sup>.

Así, por primera vez, se establece en México a nivel constitucional un órgano del estado no jurisdiccional encargado de la protección de los derechos humanos, que conoce de las quejas administrativas de cualquier autoridad, exceptuando las del poder judicial.

Esta reforma representa un avance indiscutible, puesto que aun cuando impone límites en las materias en que no se pueden presentar quejas como electoral, laboral y jurisdiccional, establece un sistema nacional y en las entidades federativas para la defensa de derechos fundamentales.

Sin embargo, dadas las limitaciones de este sistema de “organismos protectores de derechos humanos” en 1999 fue nuevamente reformado el Apartado B) del artículo 102 constitucional quedando establecido que:

Artículo 102.

A) ...

B) El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de 2015

los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su cargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y solo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión, un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas”s .

Con las adiciones que se le hacen al texto constitucional para la protección de los derechos humanos estableció:

1. Que la protección de los derechos ya no sería únicamente sobre los derechos que otorga la Constitución sino los que ampara. Modificación conceptual que amplió la protección derechos humanos ya que anteriormente solo abarcaba aquellos que textualmente enumeraba la Carta Magna, con la modificación esta protección se extendió a aquellos a todos aquellos que el texto supremo abarcaba, no solo los que enumeraba, es decir, fueron incluidos de manera implícita aquellos derechos insertos en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte, incluso aquellos que según la doctrina jurídica reconoce como de tercera generación;
2. Que nombre oficial el de Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
3. Que se le dota de autonomía de gestión y presupuestaría, personalidad jurídica y patrimonio propio;
4. Que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un consejo consultivo integrado por diez consejeros;
5. Que será el Senado de la República el órgano encargado de nombrar al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en caso de receso de este será la Comisión Permanente del Congreso de la Unión quien lo elija;
6. Que la duración del cargo de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos será de cinco años con posibilidad de reelección por un solo periodo; y
7. La obligación del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de presentar anualmente de actividades ante los poderes de la Unión.

Sin duda todo lo anterior significó un gran avance, sin embargo fueron insuficientes.

En este sentido, el Constituyente Permanente decidió perfeccionar el sistema de “organismos de protección de los derechos humanos” y en el año de 2011 nuevamente se realizó una reforma, de

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de  
2015**

gran calado, en materia de derechos humanos, por lo que se reformaron los artículos 1o., 3o., 11, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>6</sup>.

En particular el Apartado B) del artículo 102 constitucional, referido a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos queda como sigue:

**Artículo 102. ...**

**B) ...**

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

...

Las constituciones de los estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

...

...

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

...

...

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas<sup>7</sup>.

Las adiciones que se le hacen al texto constitucional, establecen nuevas obligaciones y facultades, entre ellas:

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de 2015

1. La obligación de los funcionarios públicos para responder las recomendaciones que se les presenten por estos organismos de protección de derechos humanos;
2. Se establece la obligación para los estados de la república y el Distrito Federal para dotar de autonomía plena a estos órganos;
3. El procedimiento de consulta pública para la elección de los titulares de las comisiones de derechos humanos, así como de los integrantes de los consejos consultivos;
4. Dota a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la facultad para investigar violaciones graves a los derechos humanos; y,
5. Se elimina la limitante para conocer sobre asuntos de carácter laboral;

Importantes reformas que van encaminadas a fortalecer a estos órganos, ahora con autonomía plena y no solo de gestión, con nuevas facultades y con la obligación constitucional de los funcionarios para responder a sus recomendaciones.

Sin embargo, a pesar de las distintas reformas en la materia, aún quedan aspectos sin tocar para reforzar la capacidad del Ombudsman, nacional y de los estados de la República, para hacer efectivas sus recomendaciones.

En particular llama la atención el que se haya establecido a nivel Constitucional que solo “la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa”.

No resulta entendible el por qué la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión no pueda llamar “a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa”, toda vez que esta es una facultad constitucional ya prevista en la Carta Magna, en sus artículos 69 y 93, así como en diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados, en particular los artículos 124 y 198 de este ordenamiento.

Igualmente resulta, limitativo, el que la comparecencia de “las autoridades o servidores públicos responsables” del incumplimiento de alguna recomendación para que “expliquen el motivo de su negativa”, sea a solicitud del órgano agraviado, sobre todo porque esto reduce la capacidad de supervisión y control del legislativo ante los distintos órganos del Estado.

En este orden de ideas, la presente iniciativa pretende tres cosas fundamentales:

**Primera:** Fortalecer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dotando de mayor energía las recomendaciones que emitidas, que sin ser vinculatorias, si son orientadoras, imparciales y legales, mediante un mecanismo de supervisión obligatoria a quienes incumplan las mismas

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de 2015

**Segunda:** Otorgar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las mismas facultades que al Senado de la República para llamar a comparecer a los funcionarios que se nieguen a cumplir con las recomendaciones del Ombudsman.

**Tercera:** Eliminar la limitante que establece que solo serán llamados a cuentas aquellos funcionarios que incumplan con una recomendación del Ombudsman, siempre y cuando exista una solicitud expresa de éste órgano.

Por las razones arriba expuestas, se presenta la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el Apartado B) del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo segundo del apartado B) del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 102. ...**

**B) ...**

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a **comparecer** y responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o la **Cámara de Diputados** o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, sin que medie solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

### **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** Las legislaturas de los estados y la Asamblea legislativa del Distrito Federal dentro de los 180 días naturales posteriores la publicación harán las adecuaciones a sus ordenamientos a fin de dar cumplimiento al presente decreto.

### **Notas**

1 Venegas Álvarez, Sonia. *Origen y devenir del Ombudsman ¿Una institución encomiable?* Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios Doctrinales, Número 117. 1988. Universidad Nacional Autónoma de México.

2 Constitución de Suecia. Información sobre Suecia. Svenka Institute, Suecia, 1983.

3 Rowart, Donal. *The ombudsman plan essays on the worldwide spread of an idea*, Toronto. Mc Clelland and Stewart. 1973 p VIII.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de  
2015

4 Diario Oficial de la Federación 28 de enero de 1992.

5 Diario Oficial de la Federación 13 de septiembre de 1999.

6 Diario Oficial de la Federación 10 de junio de 2011.

7 Diario Oficial de la Federación 10 de junio de 2011.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de octubre de 2015.

Diputado Alfredo Basurto Román (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LÍA LIMÓN GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

La que suscribe, Lía Limón García, diputada federal 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, somete a consideración de esta soberanía, la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo quinto del apartado b del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de autonomía de los organismos estatales de derechos humanos**, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El objeto de esta iniciativa es dotar de mayor autonomía a los organismos estatales de derechos humanos de las entidades federativas, previendo expresamente que tendrán autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, además de que en su proceso de designación no podrá participar el jefe del Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate, con la finalidad de que no exista un control político de origen sobre el ombudsman estatal.

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, existe un nuevo paradigma constitucional en materia de derechos humanos. Uno de los temas esenciales que abordó el proceso constitucional que hemos referido, fue lo concerniente a dotar de autonomía constitucional plena tanto al Ombudsman nacional como a los organismos estatales de derechos humanos en las entidades federativas.

Al respecto, citamos las páginas 46 y 47 del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados que fungió como Cámara de origen, con proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I, se reforman los artículos 1o., 11, 33 y la fracción X del artículo 89, y el Apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>1</sup> al tenor de lo siguiente:

Con la integración de apartado B al artículo 102 constitucional en 1991, se otorgó rango constitucional a los organismos públicos de protección de los derechos humanos. Posteriormente, con la reforma del 13 de septiembre de 1999, se dotó únicamente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonios propios y **el Constituyente no estimó necesario reconocer la autonomía de los organismos locales de protección de los derechos humanos en los estados y el Distrito Federal.**

**El resultado es que el día de hoy algunos organismos de las entidades federativas no cuentan con el carácter de autónomos para desempeñar su objeto legal.** De una revisión de la naturaleza jurídica que cada Constitución local reconoce a los organismos públicos de derechos humanos, tenemos que 16 gozan de autonomía plena, personalidad jurídica y de patrimonio propio, 9 sólo gozan de autonomía técnica de gestión y presupuestaria, y 6 organismos públicos estatales sólo gozan de autonomía en las recomendaciones que emiten.

...

De esta manera, se le dotará a los organismos públicos protectores de derechos humanos de **la independencia suficiente para conformar un órgano técnico, y no político...**

Énfasis añadido

Ahora bien, del proceso de reforma constitucional relatado se advierte claramente cuál fue la voluntad del Constituyente Permanente consistente en dotar de autonomía a los organismos garantes de derechos, a fin de constituir órganos técnicos y no políticos.

Sin embargo, con la reforma constitucional de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011, no se consignaron expresamente los conceptos de autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios de los ombudsmen estatales, ya que sólo se hizo un tratamiento de autonomía lisa y llana para tales organismos locales, sin la precisión y puntualidad con que estos elementos se consignan para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sobre el particular transcribimos textualmente los párrafos cuarto y quinto del Apartado B del Artículo 102 constitucional:

**Artículo 102.**

**Apartado A. ...**

**Apartado B. ...**

...

...

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de los estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

...

Destacamos que en el párrafo quinto del Apartado B del artículo 102 constitucional, **se estableció un principio de libre configuración para las legislaturas locales en lo concerniente a la forma de garantizar la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.**

Esta atribución de libre configuración, queda al arbitrio de cada Congreso local, por lo que pueden existir múltiples visiones, formas y procederes sobre cómo lograr una misma finalidad constitucional. De ahí que nos permitamos proponer con este proyecto bases constitucionales mínimas que habrán de seguir las legislaturas de las entidades federativas en el proceso de designación de los órganos estatales de derechos humanos.

Abundando sobre la directriz de libre configuración de las legislaturas locales que hemos referido, nos permitimos citar la tesis de jurisprudencia P./J. 11/2012 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro IUS 2001102, visible en la página 241 del Libro X, Julio de 2012, Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro se cita a continuación:

**Derecho a ser votado. Requisitos para el acceso a cargos públicos de elección popular previstos por la Constitución Federal.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un sistema normativo para el acceso de los ciudadanos a los cargos públicos de elección popular, en el que concurren los siguientes requisitos: 1. Los tasados, que son los definidos directamente por la Constitución y que el legislador ordinario no puede alterar para flexibilizarlos o endurecerlos; 2. Los modificables, que son en los que expresamente se prevé la potestad de las Legislaturas para establecer modalidades diferentes, de manera que la Norma Suprema adopta una función referencial; y 3. Los agregables, que son los no previstos en la Carta Magna pero que pueden adicionarse por las Constituciones de las entidades federativas. Ahora bien, tanto los requisitos modificables como los agregables se insertan en **la esfera de la libre configuración del legislador ordinario y para su validez deben: a) Ajustarse a la Constitución General de la República, tanto en su contenido orgánico como respecto de los derechos humanos y políticos; b) Guardar razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persiguen; y c) Ser acordes con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, civiles y políticos en los que el Estado Mexicano sea parte.**

Énfasis añadido

La interpretación constitucional nos ofrece la siguiente clasificación sobre los elementos que pueden desarrollar las legislaturas de los estados respecto de contenidos establecidos en el pacto federal, a saber:

1. Los tasados, que son los definidos directamente por la Constitución y que el legislador ordinario no puede alterar para flexibilizarlos o endurecerlos;
2. Los modificables, que son en los que expresamente se prevé la potestad de las Legislaturas para establecer modalidades diferentes, de manera que la Norma Suprema adopta una función referencial, y
3. Los agregables, que son los no previstos en la Carta Magna pero que pueden adicionarse por las Constituciones de las entidades federativas.

Luego entonces, es pretensión de esta iniciativa de reforma constitucional **que la garantía de autonomía plena de los organismos estatales de derechos humanos sea un elemento tasado**, definido desde la norma constitucional sin que las legislaturas de las entidades federativas puedan relajarlo o darle mayor rigidez.<sup>2</sup>

De tal manera, consideramos que la definición de las bases para la designación, funcionamiento y organización de los organismos estatales de los derechos humanos no debe ser de libre configuración, sino que deben existir fundamentos constitucionales mínimos a partir de los cuales, las legislaturas de los Estados desarrollan lo correspondiente.

Igualmente, para efectos de justificar esta iniciativa resulta aplicable lo previsto en los **principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos**, de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas,<sup>3</sup> mejor conocidos con los “Principios de París” que en la parte conducente se manifiesta lo siguiente:

## **B. Composición y garantías de independencia y pluralismo**

1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:

- las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socio profesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;
- las corrientes de pensamiento filosófico y religioso;
- los universitarios y especialistas calificados;
- el Parlamento;
- las administraciones (de incluirse, los representantes de las administraciones sólo participarán en los debates a título consultivo).

2. La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de créditos suficientes. Esos créditos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de lograr la autonomía respecto del Estado y no estar sujeta a controles financieros que podrían limitar su independencia.

3. En el interés de la estabilidad del mandato de los miembros de la institución nacional, sin la cual no habrá una verdadera independencia, su nombramiento se hará mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración del mandato. Este podrá prorrogarse bajo reserva de que se siga garantizado el pluralismo de la composición.

No pasa por alto manifestar que México tiene grandes pendientes en materia de derechos, el pasado 2 de octubre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó una visita “in loco” a nuestro país. La CIDH observó en terreno la situación de derechos humanos en el país, con particular énfasis en desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como la situación de inseguridad ciudadana, el acceso a la justicia e impunidad, y la situación de periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos y otros grupos especialmente afectados por el contexto de violencia en el país.<sup>4</sup>

Otro fundamento, para fortalecer a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, son las recomendaciones del examen periódico universal, que es un nuevo mecanismo de derechos humanos que estableció la Asamblea General en su resolución 60/251, de 15 de marzo de 2006. A través de este mecanismo, el Consejo de Derechos Humanos revisa periódicamente el cumplimiento

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de 2015

de cada una de los 192 Estados miembros de las Naciones Unidas en cuanto a las respectivas obligaciones y compromisos en el ámbito de los derechos humanos, en tal sentido en las últimas recomendaciones del año 2013, se manifiesta lo siguiente:

148.29 Considerar las medidas adecuadas para garantizar que las funciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sean independiente e imparciales / continuar los esfuerzos para garantizar la autonomía de las instituciones nacionales encargadas de la protección de los derechos humanos.

148.99. Continuar con la aprobación de la legislación secundaria necesaria, con respecto a la reforma constitucional, armonizándola en los estados y a nivel federal.

Bajo tal tesitura, consideramos que cualquier esfuerzo encaminado a fortalecer a los órganos garantes de los derechos humanos, sin lugar a dudas que reforzará el compromiso de México y coadyuvará a cumplir con las recomendaciones formuladas por en el ámbito internacional.

Siguiendo con el tema de la autonomía de los órganos estatales de los derechos humanos, nos permitimos citar los rasgos distintivos que refiere la doctora Thalía Pedroza de la Llave<sup>5</sup> respecto de los órganos constitucionales autónomos:

1. Autonomía de tipo político-jurídica (en el sentido de que los órganos constitucionales autónomos gozan de cierta capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal); administrativa (que significa que tiene cierta libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado), y financiera (que implica que los órganos constitucionales autónomos pueden determinar en una primer instancia sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del Poder Legislativo).
2. El ente u órgano debe tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria, esto es la facultad para dictar normas jurídicas reconocidas por el sistema legal, lo que se traduce en la capacidad de formular su regulación interna. Estas normas deben de ser publicadas en el periódico oficial, que en México es el Diario Oficial de la Federación.
3. Se deben establecer de forma precisa las competencias propias y exclusivas de los entes u órganos.
4. Deben elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.
5. Deben contar con capacidad para auto organizarse. Ello trae aparejado que dicho ente u órgano seleccione a su personal, establezca medidas disciplinarias y designe a sus autoridades. A esto se le conoce como servicio civil de carrera.
6. Los entes u órganos deben gozar de autonomía financiera, o de gasto, para disponer de sus fondos con plena libertad.
7. Debido a su carácter técnico, el ente u órgano no debe tener influencia proveniente de las fuerzas políticas.

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de  
2015**

8. Sus titulares tienen un estado jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o de los poderes de la sociedad. Dicho estatuto se traduce en garantías de designación inamovilidad, duración, remuneración suficiente, etcétera.

9. Para integrar el órgano se escogen a personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia de que se trate.

10. Los nombramientos son de mayor duración que los de las demás autoridades políticas.

11. Para asegurar la imparcialidad de sus integrantes, estos deben estar sujetos a un marco de incompatibilidades, es decir, no podrán desarrollar actividades de carácter público o privado, con excepción de las no remuneradas en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. En algunos casos estas incompatibilidades subsisten durante cierto tiempo después de la expiración de su cargo.

12. La remuneración de sus titulares generalmente debe ser la misma que corresponde a los secretarios de Estado.

13. El ente u órgano debe gozar de la estima de neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública.

14. Debe tener el derecho de iniciativa legislativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia.

15. El órgano debe contar con la facultad de reglamentar la ley que le da competencia y subsanar los vacíos que se encuentren para la aplicación de la legislación.

16. Las decisiones más importantes son tomadas de forma colegiada.

17. Sus integrantes no pueden ser removidos sino por causa grave o en caso de circunstancias excepcionales.

18. Los entes u órganos tienen que presentar informes y realizar comparecencias ante el órgano parlamentario.

19. El ente u órgano no debe estar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial o del Poder Legislativo.

Se aprecia que la independencia y autonomía es un elemento clave para el desempeño de cualquier órgano constitucional autónomo como son la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones estatales. Este elemento esencial también se dirige o enfoca a que estos órganos constitucionales no estén alineados o supeditados de modo alguno frente a los poderes políticos clásicos.

Cabe señalar que el origen o nacimiento de los órganos constitucionales autónomos parte de la premisa del párrafo anterior, ya que surgen por la necesidad de que los poderes tradicionales dejen de desempeñar el doble papel de juez y parte, de que el ejercicio de ciertas funciones se desvincule de los intereses políticos, de que se eviten o controlen los excesos y abusos de los funcionarios públicos, de los partidos políticos y de los grupos de interés nacionales y transnacionales... Los

órganos constitucionales autónomos representan una alternativa reciente que ha tenido éxito para tratar los conflictos de poder y legalidad entre los partidos y los grupos sociales y económicos.<sup>6</sup>

Bajo tales antecedentes constitucionales, de derecho internacional y doctrinales es que justificamos la propuesta de esta iniciativa para conceder una autonomía plena a los organismos estatales de derechos humanos de las entidades federativas, y con el objeto de salvaguardar su independencia política se propone que en el proceso de designación de los ombudsmen estatales no participe el jefe del Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate, a efecto de asegurar independencia política de origen.

Para una mejor comprensión de esta iniciativa, a continuación presentamos un cuadro que contrasta el texto vigente con la propuesta del decreto.

### **Cuadro Comparativo**

#### **Texto Vigente**

**Artículo 102.**

**Apartado A. ...**

**Apartado B. ...**

...

...

...

Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

...

...

...

...

...

...

#### **Propuesta de modificación**

**Artículo 102.**

**Apartado A. ...**

**Apartado B. ...**

...

...

...

Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía **de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios de los organismos de protección de los derechos humanos. En su proceso de designación no participarán los gobernadores de los estados.**

...

...

...

...

...

...

Esta iniciativa de reforma se inserta dentro de una adecuación progresiva de las normas constitucionales, que fortalece la posición institucional de las comisiones estatales de los derechos humanos en las entidades federativas, estoy segura que igualmente abonará a un ambiente más democrático y de limitación al ejercicio del poder en las entidades federativas, lo que sin duda les dará mayor credibilidad y legitimidad desde la designación y en la actuación frente a los ciudadanos.

No sobra reiterar que la construcción del estado de derecho, tiene como eje transversal el respeto irrestricto a la dignidad de las personas, donde la construcción y diseño de cualquier arreglo político tenga como principio rector maximizar el beneficio para la población, entendida como la auténtica Razón de Estado.

De lo que antecede, someto a consideración de esta soberanía el siguiente

**Decreto por el que se reforma el párrafo quinto del Apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único. Se reforma el párrafo quinto del Apartado B del Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:**

**Artículo 102.**

**Apartado A. ...**

**Apartado B. ...**

...

...

...

Las Constituciones de los estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y **garantizarán la autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios de los organismos de protección de los derechos humanos. En su proceso de designación no participarán los gobernadores de los estados.**

...

...

...

...

...

...

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Las legislaturas de los estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrán un plazo de un año, contado a partir de su entrada en vigor, para armonizar su legislación conforme a lo establecido en el presente Decreto.

### **Notas**

1 Fue aprobado en lo general y en lo particular, por 287 votos en pro, 1 en contra y 0 abstenciones, y se puede consultar en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2009/abr/20090423-XVI.pdf>

2 El debate sobre los alcances de la libre configuración incluso es un tema reciente en la discusión de los temas nacionales, por lo que atañe a la institución de las candidaturas independientes, particularmente sobre si los Estados pueden imponer mayores requisitos o elementos que harían más restringido el acceso a tales figuras de participación ciudadana.

3 Tal documento internacional de referencia se puede encontrar en <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosPrincipios/PAG0439.pdf>

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4395-III, jueves 29 de octubre de  
2015

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

5 Pedroza de la Llave, Susana T. *Los órganos constitucionales autónomos en México*. En Estado de derecho y transición jurídica, Compiladores: José Antonio caballero Juárez y José María Serna de la Garza, Editorial UNAM, Primera edición, México, 2002. Página 179 y 180.

6 Gil Rendón, Raymundo. *La nueva forma de organización del poder en México: reingeniería constitucional*. Disponible en: <http://www.angelfire.com/pro/egapderecho/documentos/reingenieria.pdf> (fecha de consulta 30 de junio de 2015)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de octubre de 2015.

Diputada Lía Limón García (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL YUNES LINARES Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Los diputados y senadores del Partido Acción Nacional, en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164, 169 y 172; así como los demás relativos y aplicables del Reglamento del Senado de la República, someten a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 21, 73, 76 y 123, Apartado C, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

**1. Recuento de las reformas legales e institucionales para el fortalecimiento del sistema de seguridad pública en México**

Durante las ocho décadas siguientes a la promulgación de la Constitución, el arreglo institucional de la seguridad pública del país descansó, primordialmente, en funciones que ejercían las entidades de la República para la investigación y persecución de delitos. Los municipios no tenían atribuciones en la materia y, a pesar de que existía un ámbito de competencia penal federal, la baja ocurrencia de incidentes delictivos de esta jurisdicción no volvía imperativo contar con un cuerpo de policía encargado de la prevención e investigación de delitos distintos de las agencias ya establecidas. No existían mecanismos de coordinación formales entre órdenes de gobierno ni había la necesidad de crearlos porque el sistema de justicia se enfrentaba a una conflictividad social poco compleja y de naturaleza más política que delincencial. El aparato meta institucional controlaba los conflictos y el institucional era relevante sólo en tanto legalizaba el actuar del primero.

Hacia 1983, en la coyuntura de la redefinición de la institución municipal y derivado del alza en los índices delictivos del país, el Constituyente reformó el artículo 115 constitucional para otorgar a los municipios funciones en materia de seguridad pública y tránsito, concurrentes con los gobiernos estatales. Esta modificación normativa marcó el inicio de una etapa descentralizadora pues, a través de esa reforma y otras, se asignaron funciones en seguridad pública a los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, éstas no serían reguladas sino hasta una década después. Por ello, los arreglos institucionales en términos de coordinación y mando que existieron durante este periodo, cuando no fueron inexistentes, siempre dependieron de consensos extra institucionales.

Durante la década entre 1983 y 1994, cambios de orden político, económico y social –como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los procesos de privatización de la economía estatal o el surgimiento de movimientos sociales–, dieron como resultado una época de grandes cambios estructurales, pero también de grave inestabilidad social. Los procesos de transición democrática, el debilitamiento del control de partido único sobre todos los órdenes de gobierno y la aparición de fenómenos delictivos más complejos hicieron necesario contar con mecanismos formales de coordinación y de distribución de competencias en materia de seguridad pública para todo el país. En ese contexto, a escasos meses de que culminara el sexenio del presidente Salinas de Gortari, mediante acuerdo presidencial se creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación entre las dependencias de seguridad: Gobernación, Defensa Nacional, Marina, PGR, DDF, PGJ DF y procuradurías de las entidades. Si bien esto constituyó un paso en la dirección correcta, el sistema

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

de asignación competencial seguía funcionando bajo una lógica política y no como un esfuerzo de largo aliento.

Los primeros impulsos reformadores del entrante Presidente Ernesto Zedillo buscaron modificar aquel escenario. Se reformó el marco constitucional en materia de impartición y procuración de justicia, y también el de la seguridad pública: el marco normativo la definiría por primera vez y se plantearía la base para la formación de un Sistema Nacional en la materia. De este modo, en 1995 se promulgaría la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sentando efectivamente los fundamentos para el desarrollo de este Sistema. Dicho ordenamiento regularía, por primera vez, los mecanismos de coordinación, procedimientos de ingreso, permanencia, formación, promoción, disciplina y estímulos de las instituciones policiales en los tres órdenes de gobierno.

No obstante, tal como sucedió en sexenios anteriores, los mecanismos informales de arbitraje de los conflictos y de desarrollo institucional se mostraron laxos e insuficientes para consolidar instituciones modernas de seguridad. Mientras tanto, el secuestro y el combate a la criminalidad organizada se convertían en problemas y prioridades nacionales. A esto respondió la expedición de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada en 1996, y, en 1999, como una iniciativa a fin de consolidar una institución encargada de la prevención y persecución del delito a nivel federal, se creó la Policía Federal Preventiva, unificando en una sola institución diversas agencias federales.

También en 1999, y con el objetivo de iniciar un proceso de depuración de las hasta entonces muy criticadas instituciones de seguridad y procuración de justicia a nivel nacional (corrupción, desconfianza ciudadana, ineficacia e infiltración por el crimen organizado), se reformó el Apartado B del artículo 123 Constitucional, que impedía la reinstalación del personal que no cumpliera con los estándares impuestos por la reforma constitucional de 1995. Las ambiciones detrás del nuevo texto constitucional pronto se vieron frenadas por la interpretación que los jueces federales dieron a la reforma, permitiendo a muchos agentes purgados en procesos de control de confianza mantener sus plazas y prestaciones. Ello truncó la capacidad de la autoridad para renovar sus cuadros dentro de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia en los tres órdenes de gobierno.

Cuando el primer gobierno federal de oposición encabezado por Vicente Fox llegó a la Presidencia de la República, se enfrentó a un aparato de seguridad pública poco estructurado que, además, se percibía como un instrumento corrupto y al servicio del régimen. Mucho de ello tenía que ver con que, hasta ese momento, las corporaciones policíacas federales se encontraban adscritas a la Secretaría de Gobernación. Precisamente por ello, desde la etapa de transición, el Presidente Fox propuso crear una nueva dependencia: la Secretaría de Seguridad Pública Federal. Esta Secretaría absorbió muchas de las estructuras y atribuciones que antes habían sido responsabilidad de la SEGOB. Por ejemplo, asumió la responsabilidad de la Policía Federal Preventiva y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, adquirió la facultad de regular y autorizar la portación de armas para empleados federales y asumió la Presidencia del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Asimismo, a inicios de su sexenio, creó la Agencia Federal de Investigación, como relevo de la Policía Judicial Federal y brazo operativo de la PGR, que se encargó de combatir delitos federales como el secuestro, el tráfico de drogas, la delincuencia organizada así como los delitos electorales. Este proceso de reestructuración marcó el inicio de un aumento consistente en el gasto público que, del 2000 al 2012, se incrementaría en 300%. Sin embargo, la reingeniería institucional y el incremento en gasto público en este rubro no lograron revertir la tendencia creciente de incidencia delictiva, ni lograron contener el fenómeno del crimen organizado que se expandía y agudizaba en

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

todo el país. La nueva Agencia Federal de Investigación adoleció de los mismos problemas que las corporaciones policiales antes formadas y, para finales del sexenio, su desaparición fue inminente.

Una de las primeras acciones que tomó la administración de Felipe Calderón fue la reestructuración de la Secretaría de Seguridad Pública: la Policía Federal Preventiva se convirtió en Policía Federal, concebida como un cuerpo profesionalizado respaldado por un Servicio Civil de Carrera Policial más funcional. Estos esfuerzos en torno al fortalecimiento del personal policial estuvieron acompañados de otros de orden tecnológico con la creación y puesta en marcha de Plataforma México.

Sin embargo, mientras la estructuración y depuración de las corporaciones policiales avanzaba lento, la violencia continuaba recrudeciéndose y el crimen organizado se expandía y mutaba. La participación de las fuerzas militares dejó de ser auxiliar y se convirtió en la primera respuesta ante cualquier crisis de narcotráfico y delincuencia en los tres órdenes de gobierno. Para entonces, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya había declarado como constitucional su participación en tareas de seguridad pública, pero lo que hacía falta era un instrumento más eficaz para el combate contra los cárteles.

Ese fue el impulso de la reforma constitucional del 2008:

- 1) redefinió la noción de seguridad pública, estableció sus principios y las bases mínimas de coordinación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública y plasmó un nuevo modelo policial;
- 2) creó un régimen diferenciado para la delincuencia organizada; y,
- 3) transformó los cimientos del sistema de justicia penal. Sin embargo, lejos del plano normativo, y a pesar de la iniciativa del Gobierno Federal de consolidar un modelo de coordinación policial con base en las capacidades de los gobiernos locales, en la práctica se observaron importantes retrocesos en términos de la coordinación del orden federal con estados y municipios. Más aún, al medir el éxito o fracaso de la política en materia de seguridad pública con base en la incidencia de homicidios dolosos, un aumento en 35% respecto al sexenio anterior, tornó impostergable revisar el modelo de seguridad pública en su totalidad.

Finalmente, con la entrada del gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, se reformularon estrategias y arreglos institucionales, disolviendo la Secretaría de Seguridad Pública Federal y se subsumieron sus funciones en la Comisión Nacional de Seguridad, ahora dependiente de la Secretaría de Gobernación. Pero fue a partir de lo ocurrido en el Estado de Michoacán, con el surgimiento de las autodefensas y la posterior intervención del gobierno federal, y de los lamentables hechos ocurridos en Iguala, Guerrero, que los dispares esquemas de coordinación y centralización del mando policial estatal –que empezaron a proliferar desde el sexenio anterior– se perfilaron como la solución que propuso el Ejecutivo Federal ante la debilidad municipal frente a la infiltración del crimen organizado.

Sexenio tras sexenio, las distintas ópticas bajo las cuales se han ensayado respuestas al problema de seguridad pública han sido omisas en atender una pregunta central: ¿cuáles son los incentivos adecuados para lograr reclutar y conservar al prototipo de policía cuyo actuar se rija por los principios establecidos en la Constitución? Según el Inegi, al día de hoy, un agente promedio de una corporación policial estatal posee tres características: tiene mayoritariamente entre 30 y 39 años, cuenta sólo con estudios de secundaria o carrera técnica/preparatoria y percibe un salario de entre 4

mil y 18.5 mil pesos mensuales.<sup>1</sup> En promedio, a nivel nacional solamente el 5% de los elementos de estas corporaciones cuentan con un título de licenciatura. El panorama en el ámbito municipal es menos alentador: el perfil promedio de los 130 mil policías municipales del país tiene una escolaridad de secundaria, un ingreso promedio entre los 2,700 y los 13 mil pesos mensuales y, también, una edad predominantemente entre los 30 y 39 años. Sobre su régimen de seguridad social, a pesar de lo que establece el artículo 123, Apartado B, fracción XIII constitucional, no se cuenta con información oficial completa. Sin embargo, diversos diagnósticos sobre las características de la policía en México apuntan a que éste tema continúa como una gran asignatura pendiente.

El recuento de las reformas constitucionales, de las reestructuraciones intersecretariales, del gasto público y del fracaso, en términos generales, de los distintos enfoques en materia de seguridad pública que se han conducido hasta ahora, apuntan, en términos generales, hacia tres lecciones que permanecen inaprendidas hasta ahora:

- 1) las grandes reformas constitucionales en materia de seguridad pública que carecen de un plan de implementación de largo alcance están destinadas al fracaso;
- 2) las grandes reformas constitucionales en materia de seguridad pública que descansan en mecanismos de coordinación y adjudicación de competencias sujetas a consensos políticos coyunturales están, también, destinadas al fracaso; y,
- 3) las grandes reformas constitucionales en materia de seguridad pública que no se hacen cargo de construir un piso mínimo de seguridad social para todos los miembros de las corporaciones policiales –al menos equivalente al de las fuerzas armadas, como mandata la Constitución– están, necesariamente, destinadas al fracaso. Consolidar, pues, instituciones de seguridad pública eficaces y confiables no conduce necesariamente a la desaparición del eslabón más débil, por el contrario, exige su fortalecimiento.

## **2. ¿Por qué no es posible impulsar una reforma policial en los términos propuestos por la Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal?**

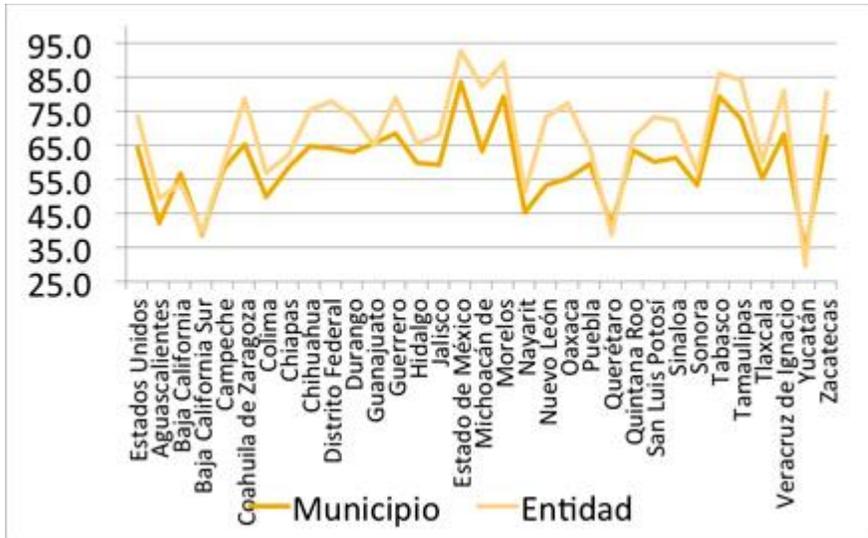
Tal como se ha explicado en párrafos anteriores, la iniciativa del Presidente de la República parte de la premisa de que varias de las corporaciones policiales municipales no han tenido la solidez institucional suficiente para hacer frente a la delincuencia en sus diversas expresiones, lo que se ha traducido en la cooptación de los elementos que integran estas corporaciones por parte del crimen organizado. En virtud de ello, la iniciativa propone concentrar las funciones policiales en determinados órdenes de gobierno, a efecto de facilitar las condiciones de mando. Ello implica desaparecer las policías municipales.

El Partido Acción Nacional considera que el diagnóstico del que parte la Iniciativa del Ejecutivo Federal debe revisarse pues no hay evidencia contundente y generalizada de que el Mando Único Policial Estatal vaya a resolver los problemas multifactoriales de seguridad pública en cada rincón del país. Más aún, no consideramos que la propuesta sea jurídica, ni estratégicamente viable por las razones que a continuación se exponen:

1. Las policías estatales no son necesariamente mejores que las municipales. Por el contrario, en algunos municipios –Nezahualcóyotl y Querétaro, por ejemplo– han sido reconocidos por el gobierno federal como modelos policiales con las mejores prácticas del país. Más aún, la

población mexicana tiene en algunos casos mayor confianza en las autoridades policiales municipales que en las estatales.

Figura 1. Percepción de inseguridad municipios vs estados 2014



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2012, 2013 y 2014

2. No existe claridad sobre el modelo de mando único que propone el Ejecutivo. Sin embargo, cualquier opción dentro del catálogo de mandos coordinados o de policía estatal única no se ha probado aún como un arreglo institucional blindado ante la corrupción, infiltración o ineficacia.

3. Eliminar a las corporaciones policíacas municipales limita la posibilidad de innovación y generación de mejores prácticas locales que sirvan como insumos para elevar la calidad de otras corporaciones en otros sitios del territorio nacional.

4. Unificar a la policía en células estatales, mediante la eliminación de unidades municipales, potencializa el riesgo de daño ante una corporación infiltrada, corrupta o poco capacitada. En vez de lidiar con una localidad afectada por una institución policial, tendríamos que enfrentar consecuencias para toda una entidad. En ese sentido, fragmentar la policía es también una estrategia para fragmentar el riesgo y minimizar el daño.

5. Garantizar la seguridad pública requiere una multiplicidad de tareas para las que se requieren distintos tipos de capital humano, capacitación, equipamiento, profesionalización, etc. Más allá de una distinción entre mandos por orden de gobierno, cualquier modelo policial debe comprender un catálogo de perfiles de corporaciones y elementos policiales *ad hoc*.

6. En ese mismo sentido, en buena parte de los estados federados, la estrategia de seguridad es contraria a la centralización: España, Estados Unidos de Norteamérica, Canadá e Italia, entre otros, confieren gran importancia a la policía municipal por su cercanía a la comunidad y capacidad de respuesta en la protección de la seguridad ciudadana.

7. Por último, el modelo policial que se proponga debe hacerse cargo de las características sociodemográficas del capital humano que desea reclutar. Atender a la complejidad del actual mercado laboral, los perfiles de egreso de la educación media—superior y superior, así como cuales son las expectativas de las próximas generaciones en relación al fomento de oportunidades de primer empleo y de carrera profesional.

### 3. ¿Cuál es el modelo policial que impulsa el Partido Acción Nacional?

El Modelo Policial que impulsa el Partido Acción Nacional parte de tres premisas fundamentales:

1) Combatir la corrupción e ineficacia de las fuerzas policiales es un problema complejo que requiere soluciones integrales y multifactoriales. La sola concentración de los esquemas de mando no se ha probado como un remedio infalible contra la infiltración del crimen, mucho menos la concentración funcional en los órdenes de gobierno estatales;

2) Mantener corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno, siempre y cuando éstas puedan cumplir con los parámetros mínimos indispensables para el cumplimiento de su labor. Mantener instituciones locales sólidas es deseable, ya que garantiza la seguridad y confianza de la ciudadanía y, en buena medida, contribuye a formar agentes con fuertes vínculos dentro de la comunidad que protegen; y,

3) Para combatir con eficacia la conflictividad nacional es necesario reconocer todas sus aristas. En este sentido, no todos los fenómenos delictivos pueden, ni deben, ser combatidos con elementos policiales paramilitarizados o elementos militares con capacitación policial. Es necesario repensar los perfiles de los agentes que se requieren para hacer frente a los distintos tipos de conflictividad social que persisten en el país.

Con base en estas premisas, hemos desarrollado siete ejes que sirvan de cimientos del nuevo modelo de policía:

1. **Preservará corporaciones policiales municipales.** El modelo propone preservar las corporaciones policíacas de los tres órdenes de gobierno, siempre y cuando satisfagan estándares mínimos que aseguren su buen funcionamiento.

2. **Constituir un Instituto Nacional de Seguridad Pública.** Este órgano se encargará de reglamentar, supervisar y evaluar el ejercicio de competencias y facultades en materia de seguridad pública y administración penitenciaria de los distintos órganos de los tres órdenes de gobierno. Asimismo:

a. Regulará y gestionará el Servicio Nacional de Carrera Policial, el cual establecerá la reglamentación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación del personal de instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Establecido este sistema nacional, ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado por él.

b. Estará encargado de gestionar, administración y regular las bases de datos de información en materia de seguridad pública y administración penitenciaria.

c. Estará facultado para proponer políticas públicas en el ámbito de sus competencias, atendiendo a mecanismos de participación ciudadana.

**3. Preverá el diseño de mecanismos de intervención, sustitución y colaboración subsidiaria de las instituciones de seguridad pública de los distintos órdenes de gobierno.** Se implementarán esquemas de evaluación, intervención, interdicción, subrogación y disolución de instituciones de seguridad pública de una entidad o de un municipio cuando no satisfagan los estándares mínimos determinados por la ley y por el Instituto Nacional de Seguridad Pública.

**4. Creará modelos de control interno y externo.** Los controles internos se centrarán en el cumplimiento de los principios de legalidad, disciplina y ética, mientras que los externos vigilarán el desempeño e interacción con la ciudadanía con alianzas y participación de la sociedad civil organizada.

**5. Establecerá un Instituto Nacional de Ciencias Forenses.** Su objetivo será auxiliar, en el ámbito de las ciencias forenses y servicios periciales, a las Instituciones de Procuración de Justicia, Protección de Derechos Humanos, de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica de víctimas, tanto en el orden federal como en el local.

**6. Contemplará un nuevo régimen laboral y de seguridad social para el personal de las instancias de seguridad y procuración de justicia.** Se busca la homogenización del régimen laboral y de seguridad social para todo el personal civil de las instituciones de seguridad pública, seguridad nacional y procuración de justicia. Igualmente, se establecerá la portabilidad de rango, antigüedad y prestaciones, entre el personal de seguridad y procuración de justicia de municipios, estados y federación. En este sentido, el Congreso de la Unión determinará la o las instituciones de seguridad social para el personal de las instituciones de seguridad y procuración de justicia, consolidando un régimen complementario al de derechos de los trabajadores del estado. Establecerá, además, una nueva legislación que conozca y atienda las problemáticas sociales, económicas, familiares y de salud particulares del personal dedicado a tareas de seguridad y de sus familias.

**1. Preverá contrapesos institucionales .** La amenaza de retirar subsidios federales no ha constituido un incentivo eficiente para dirigir el uso de recursos hacia la mejora de las corporaciones policiacas en el orden estatal y municipal. Por este motivo, la reforma propondrá la competencia del Instituto Nacional de Seguridad Pública de determinar las reglas de operación y requisitos para la asignación de los fondos, aportaciones, subsidios y demás inversiones para la seguridad pública a nivel nacional, estatal y municipal. Este órgano será garante del destino exclusivo de dichos recursos para tales fines. Asimismo, estará facultado para llevar a cabo evaluaciones periódicas durante el ejercicio fiscal de su aplicación.

**2. La posibilidad de certificar distintos perfiles de agentes en un mismo orden de gobierno será regulada.** Más allá de una distinción entre mandos por órdenes de gobierno, cualquier modelo policial debe comprender un catálogo de perfiles de corporaciones y elementos policiales *ad hoc* : sus necesidades operativas y formativas, así como su movilidad. El Servicio Nacional de Carrera Policial tendrá la facultad de establecer distintos perfiles de agentes de seguridad pública con base en los requerimientos de formación y certificación establecidos por la ley y por el Instituto Nacional de Seguridad Pública.

#### **4. Las propuestas de esta iniciativa.**

**A) Una reingeniería del Sistema Nacional de Seguridad Pública.**

A la luz de las consideraciones y argumentaciones precedentes, esta iniciativa plantea modificaciones específicas a los artículos 21, 73, 76 y 123 Apartado C de la Constitución General de la República. Al efecto, se propone reformar el artículo 21 constitucional para establecer una nueva integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual se conformará por el Instituto Nacional de Seguridad Pública, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, las instituciones de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Administración Penitenciaria de los tres órdenes de gobierno.

De este modo, se propone la creación del Instituto Nacional de Seguridad Pública, órgano con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendrá a su cargo la reglamentación, supervisión y evaluación de las competencias y facultades de las distintas instituciones de seguridad pública y administración penitenciaria de los tres órdenes de gobierno establecidos en la ley de la materia. Para el mejor cumplimiento de esta función, el Instituto Nacional de Seguridad Pública será el órgano encargado de gestionar, administrar y regular las bases de datos de información en materia de seguridad pública y administración penitenciaria. Para ello, dicho Instituto regulará, a través de sus reglamentos, los mecanismos de recopilación, intercambio y acceso a dichas bases de datos. En el ejercicio de esta función, el Instituto Nacional será responsable de mantener actualizada y accesible la información estadística en la materia.

El Instituto Nacional de Seguridad Pública tendrá como una de sus encomiendas principales la regulación y gestión del Servicio Nacional de Carrera Policial. Este Servicio será el encargado de la reglamentación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno. La operación y desarrollo de dichas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. De este modo, este sistema garantizará que ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado por él.

Dado el enorme potencial de información y capacidades del Instituto Nacional de Seguridad Pública como máximo órgano especializado en la materia, se estima necesario otorgarle la facultad para proponer políticas públicas en el ámbito de sus competencias. Para su proposición, se utilizarán mecanismos de participación ciudadana como medio de acercamiento entre la ciudadanía y la función estatal de seguridad pública. De igual modo, bajo esta premisa, se propone la participación de la comunidad en los procesos internos y externos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública, como medio democrático de control de dichas instituciones.

Asimismo, se propone garantizar en el texto constitucional una distribución equitativa, eficiente y eficaz de los fondos, aportaciones, subsidios y demás inversiones para la seguridad pública, a nivel nacional, para las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines. De acuerdo a la información que sirve como fundamento de esta iniciativa, se ha observado que la distribución de dichos recursos, para el ejercicio de estos fines, no ha sido funcional para garantizar eficazmente la función de seguridad pública del Estado. Por ello, se propone que el Instituto Nacional de Seguridad Pública sea el órgano estatal encargado de determinar las reglas de operación y requisitos para la asignación de esos recursos, como también para llevar a cabo las evaluaciones periódicas durante el ejercicio fiscal de su aplicación.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

Para el funcionamiento del Instituto Nacional de Seguridad Pública, se propone su integración por siete consejeros que durarán en su encargo siete años sujetos a reelección. En esta línea, el consejo elegirá de entre sus miembros a su presidente, el cual durará en el cargo tres años sin posibilidad de reelección inmediata. Los requisitos que esta iniciativa propone para ser designado consejero de este Instituto son los siguientes: los aspirantes deberán ser mayores de 30 años, profesionistas titulados con, por lo menos, 10 años de antigüedad, y tener reconocido prestigio en el ámbito académico, de la sociedad civil o el sector público. Se estima que la pluralidad e idoneidad de profesiones afines a la seguridad pública debe ser observada. De igual modo, que los aspirantes no deberán haber militado en un partido político durante los 5 años anteriores inmediatos a la designación, ni haber laborado previamente en una institución de seguridad, procuración de justicia o en las Fuerzas Armadas durante el mismo periodo señalado, a fin de garantizar una mayor objetividad, imparcialidad y profesionalización en el ejercicio de su encomienda. El nombramiento de los consejeros estará a cargo del Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Además, los nombramientos quedarán sujetos a las objeciones que el titular del Ejecutivo Federal pueda presentar durante los siguientes 10 días hábiles al de la designación. En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, siguiendo la lógica anterior. Sin embargo, si el segundo nombramiento fuera objetado nuevamente por el Ejecutivo Federal, la Cámara de Senadores designará al consejero que ocupará la vacante con la misma votación.

Con el establecimiento de este Instituto Nacional, se añade en los artículos transitorios de esta iniciativa que los actuales Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes; la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario; la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, los Consejos Locales e Instancias Regionales y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establecidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y sus correlativos en las entidades federativas, en términos de lo establecido en la presente reforma, deberán ser disueltos en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de la publicación del presente Decreto, a fin de que su patrimonio y recursos pasen a formar parte del Instituto Nacional de Seguridad Pública.

### **B) Mecanismos de intervención.**

En el contexto nacional, y a la luz de las intervenciones estatales y federales en materia de seguridad de la última década, es menester de esta reforma regularizar y normar los mecanismos institucionales para la intervención de un orden de gobierno superior dentro de las funciones de uno inferior. En términos de la autonomía municipal y del pacto federal, es necesario afinar los elementos con que cuenta el Estado para poder hacer frente a las más variadas crisis y emergencias en materia de seguridad pública, sin romper con la normalidad constitucional. Es por ello, que se propone un conjunto de medidas complementarias, graduales y subsidiarias para poder intervenir en una institución de seguridad pública desde las primeras señales de problemas de gestión, hasta en las grandes crisis de corrupción o abusos policíacos o penitenciarios.

La reforma establece las bases para el ejercicio de la función de seguridad pública, sujeta a las capacidades de las instituciones municipales, estatales o federales para efectivamente llevar a cabo dicha función, así como para justificar la existencia de una institución de seguridad pública o administración penitenciaria de cualquier orden de gobierno. Prevé el mecanismo para la coordinación interinstitucional, los mecanismos de intervención para la evaluación y fortalecimiento de capacidades y su acreditación. Del mismo modo, se faculta al Instituto Nacional de Seguridad Pública para iniciar el procedimiento de subrogación de la función de seguridad

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

pública o la disolución de una institución, ya sea su absorción por otra, la subrogación temporal del servicio de seguridad pública en otra institución, así como los procedimientos para determinar el destino de sus recursos humanos, técnicos, materiales y financieros.

La reforma plantea los supuestos de violaciones graves a los derechos humanos y de patrones sistemáticos de corrupción para justificar la disolución de una institución de seguridad pública o de administración penitenciaria, a fin de cortar de tajo el problema y evitar la perpetuación de estados de cosas inconstitucionales o riesgosos para el pleno goce y garantía de los derechos humanos de la población en general.

El destino del patrimonio y personal de una institución en proceso de subrogación o disolución se remite al cumplimiento de requisitos, así como a la capacidad y necesidad de la institución que interviene en la localidad, a fin de dar garantías de continuidad y consolidación del estado de cosas resultante. De igual modo, esta iniciativa propone que en los supuestos de interdicción, subrogación o disolución, el orden de gobierno intervenido mantenga a su cargo el costo presupuestal del servicio de seguridad pública, incluyendo los fondos y aportaciones federales que podrán ser retenidas y resignadas de acuerdo a la redistribución de funciones.

También se contemplan los mecanismos de control legislativo para poder determinar la disolución de una institución de seguridad pública o de administración penitenciaria. En los casos de instituciones municipales y locales la ratificación de la decisión del Instituto Nacional de Seguridad Pública será de los Congresos de los Estados, mientras que la intervención de la Federación en un Estado, o la disolución de una institución federal, corresponderá ratificarlas al Senado de la República.

### **C) Instituto Nacional de Ciencias Forenses**

Un problema que afecta a todos los niveles la implementación del nuevo sistema de justicia penal y su relación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública es el de los servicios periciales y de ciencias forenses. A lo largo y ancho del país existen laboratorios y expertos, pero la calidad, confiabilidad y pericia de sus expertos es variada y responde a las realidades culturales e institucionales de cada entidad federativa.

Como una respuesta al problema de la diversa calidad y relativa confiabilidad de todos y cada uno de los laboratorios y unidades de servicios periciales del país, es que se propone la creación de un Instituto Nacional de Ciencias Forenses, que se encargue de satisfacer las necesidades de servicios periciales, ciencias forenses y medicina legal de todas las instituciones de procuración de justicia, defensoría pública, asesoría jurídica de víctimas y protección de derechos humanos del país.

A través de mecanismos de certificación de unidades, expertos y procedimientos, el Instituto será el encargado de garantizar la calidad, confiabilidad y certeza de los dictámenes que nutran al sistema de justicia y de protección a los derechos humanos mexicano.

### **D) Bases de funcionamiento, organización y coordinación de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública.**

La reforma faculta al Congreso de la Unión para establecer, además de las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el desarrollo de las bases institucionales mínimas, los procedimientos, así como las condiciones en que operarán todas las instituciones de seguridad

pública del país. Como consecuencia del esfuerzo de homologación de capacidades y perfiles del personal de dichas instituciones, es necesario que la ley que regule a nivel nacional la materia de seguridad pública, establezca también los requisitos organizacionales y procedimientos mínimos para la adecuada prestación del servicio de seguridad pública.

Derivado de este ordenamiento, se establecerán los criterios y supuestos para la evaluación e intervención en las instituciones, quedando salvaguardado el Estado de Derecho y la normalidad constitucional en los casos de intervención necesaria dentro de un orden de gobierno por otro

#### **E) Ratificación parlamentaria del Secretario de Seguridad Pública.**

Al inicio de la presente administración se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a fin de centralizar en la Secretaría de Gobernación las funciones anteriormente realizadas por la Secretaría de Seguridad Pública a nivel federal, y establecer en la esfera del Secretario de Gobernación, a través de la Comisión Nacional de Seguridad, a la Policía Federal, la política criminal, la política penitenciaria, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás organismos anteriormente adscritos a seguridad pública.

Como consecuencia de los hechos ocurridos en Toluca, Michoacán, y la fuga del penal del Altiplano por parte de uno de los delincuentes más buscados del mundo, es justificado replantear el arreglo institucional dentro del gabinete federal, a fin de volver a priorizar los temas de seguridad pública en el primer nivel de importancia y atención. En términos de la cada vez más activa participación del Poder Legislativo en sus funciones de control, y de las reformas de gran calado en materia política de los últimos años, es viable proponer la rehabilitación y reconfiguración de la Secretaría de Seguridad Pública a nivel federal, reabsorbiendo el patrimonio y funciones trasladados a la Comisión Nacional de Seguridad, así como su inclusión dentro de la lista de Secretarios –al lado de Función Pública, Relaciones Exteriores y Hacienda– que exigen ratificación del Senado de la República cuando el Presidente opta por no formar gobierno de coalición.

La materia de seguridad pública tiene la suficiente relevancia y trascendencia de Estado, como para justificar la restitución de dicha Secretaría como parte de la Administración Pública Federal, así como la intervención del Senado en el nombramiento de su titular, quien deberá rendirle cuentas en los mismos términos que el resto del gabinete.

#### **F) Régimen laboral y de seguridad social para el personal de las instancias de seguridad pública**

Aunque la fracción XIII, Apartado B, del artículo 123 es muy clara en establecer para los policías, ministerios públicos y peritos, derechos de seguridad social complementarios, es decir, superiores a los reconocidos en el Apartado B a todos los trabajadores del Estado, en la práctica, las condiciones de los policías a nivel nacional es subóptima en términos del respeto a sus derechos laborales y prestaciones de seguridad social más básicos: malos salarios, discrecionalidad en el ascenso y en la permanencia en las instituciones; corrupción al interior de las instituciones; una cultura paupérrima de respeto a las condiciones mínimas de trabajo; falta de regularidad salarial y los castigos corporales y económicos parecen una constante en toda la República y en todos los niveles de gobierno.

Algunos estados de la República, como Aguascalientes, Morelos, Nuevo León o Veracruz, han emprendido esfuerzos por consolidar a nivel estatal mandos únicos y policías acreditables,

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

dotándolas de regímenes mínimos para los trabajadores del gobierno del Estado, y por otro lado considerando algunas prestaciones particulares como vivienda, seguros médicos y de vida superiores a los de la ley, sobreprimas de riesgo, etc. Adicionalmente, la expansión y mejoramiento de la oferta de reclutamiento en algunos estados de la República, ha provocado la práctica de reclutamiento para fuerzas estatales y municipales fuera de los confines territoriales de cada entidad federativa a fin de cubrir el total de plazas disponibles y en necesidad de ser cubiertas. Esto, poniendo en competencia a las distintas corporaciones para captar el mejor capital humano disponible, con variadas ofertas laborales, y obligando a entidades con débiles fuentes de recaudación a competir con entidades con fuertes ingresos fiscales, con la problemática presupuestal que a mediano y largo plazo esto puede causar.

La percepción de los integrantes de las instituciones de seguridad pública del país, sobre todo a nivel estatal y municipal, es de incertidumbre por sus derechos humanos, laborales y de seguridad social. La transición en muchos estados hacia un mando único ha buscado crear incentivos laborales complementarios, aunque en muchos casos, sólo ha sido meramente superficial, pues los policías tienen aún graves conflictos laborales con las instituciones municipales o estatales, como es el caso de Nayarit.

Por lo tanto, cualquier expansión al sistema de derechos y prestaciones de la seguridad social debe responder a la propia demanda de los efectivos policiacos a mejores condiciones de vida. De igual modo, a un replanteamiento del perfil, redimensión del rol y estatus del policía a nivel social. Debe buscar resignificar al policía como un miembro de la sociedad valioso en sí mismo. No debe ser sólo visto como un medio o instrumento en el cumplimiento de las funciones de seguridad pública, sino como un ciudadano que cumple con la responsabilidad de guardia y protección de la comunidad, de la que él mismo es parte.

Una finalidad explícita de esta reforma constitucional, es la de romper con la inercias y resistencias al desarrollo de un verdadero sistema de profesionalización policial de corte democrático a nivel nacional. Al regular y regularizar las relaciones entre las instituciones y su personal, eliminar al mínimo los espacios a la arbitrariedad y la corrupción, esta reforma puede poner la siguiente piedra en la larga lucha por consolidar democráticamente las instituciones del Estado mexicano.

En términos de los compromisos internacionales de nuestro país, en particular la Convención Americana de Derechos Humanos, su Protocolo, y las Convenciones Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, es menester que el Estado mexicano reconozca explícitamente derechos y sus garantías al personal de las instituciones de seguridad a nivel nacional. Condiciones laborales mínimas, prestaciones laborales y de seguridad social contempladas en dichos instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte, es fundamental para extender la normalidad constitucional y convencional al régimen sui generis que en materia administrativo/laboral rige en las instituciones de seguridad.

Por esta razón, se propone establecer un nuevo Apartado C del Artículo 123 Constitucional, en el cual se sistematice y establezca de manera explícita el catálogo de derechos y obligaciones laborales y prestaciones de seguridad social mínimas y específicas para fortalecer el régimen de derechos del personal de las instancias de seguridad del Estado Mexicano, mismo que deberá ser desarrollado en la ley y que mínimamente deberá atender:

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015**

1. El desarrollo de sistemas nacionales de carrera para policías, ministerios públicos, peritos y personal penitenciario que sean los responsables de realizar el reclutamiento, acreditación, adscripción, formación inicial, formación de mandos, certificación de habilidades, control de confianza, régimen disciplinario, formación continua, estímulos y recompensas, a fin de separar de las responsabilidades operativas del día a día de las instituciones de seguridad pública el cúmulo de responsabilidades en materia de recursos humanos, homologando criterios, estándares y capacidades.
2. Un régimen diferenciado y gradual en términos de la permanencia en una institución de seguridad pública, cuidando la solidez del sistema en términos de confianza y cumplimiento de requisitos en ley, así como acotando los supuestos de no reinstalación a procesos de responsabilidad para promover la estabilidad laboral y el desarrollo de un robusto sistema nacional de carrera.
3. Por primera vez, establecer dentro de la relación jurídica especial que existe entre el Estado y el personal de las instituciones de seguridad, garantías de tipo laboral mínimas, tales como jornada máxima, prestaciones mínimas, un tabulador homologado a nivel nacional, y los estímulos y recompensas desde la propia ley, a fin de acotar al máximo la discrecionalidad y arbitrariedad de mandos para reconocer y respetar estándares laborales mínimos en todo el país para todos y cada uno de los miembros de estas instituciones.
4. Se amplían los requisitos de ingreso, permanencia y ascenso en las instituciones de seguridad, no sólo a exámenes de control de confianza, sino también a la acreditación de conocimientos, competencias y habilidades
5. Delinea la formalización de un esquema de portabilidad y movilidad laboral y de prestaciones entre los integrantes de las instituciones civiles de seguridad, así como entre distintos servicios nacionales de carrera, a fin de garantizar la suficiencia operativa y de derechos del personal adscrito a estas instituciones.
6. Establecer en la ley la o las instituciones de seguridad social que atenderá o atenderán las necesidades en la materia del personal civil de las instancias de seguridad nacional, seguridad pública, administración penitenciaria y procuración de justicia de los tres órdenes de gobierno.
7. La ley deberá establecer los mecanismos de protección de las condiciones mínimas de trabajo y derechos del personal de las instituciones de seguridad, verifique el cumplimiento de sus obligaciones, y se establecerá una jurisdicción especializada para atender los conflictos entre el personal de instituciones de seguridad y dichas instituciones, así como los medios de impugnación efectiva en contra de sus determinaciones.
8. En términos de la propuesta de adiciones al artículo 21 constitucional, busca establecer continuidad y salvaguarda de derechos laborales de policías acreditados en instituciones en vías de subrogación o disolución.

Por las razones antes expuestas, se propone la siguiente iniciativa de

**Decreto por el que reforman los artículos 21, 73, 76, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015**

**Único.** Se reforma el párrafo nueve, y adicionan las Bases I, II y III del Artículo 21; se reforma la fracción XXIII del Artículo 73; se reforma la fracción II, adiciona la fracción XIV y recorre la numeración del Artículo 76; se reforma la fracción II del artículo 89; y se reforma la fracción XIII del Apartado B y adiciona un Apartado C al Artículo 123.

Artículo 21....

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

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, **la ejecución de penas**, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, **subsidiariedad**, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. **El funcionamiento y, en su caso, la existencia de las instituciones de seguridad pública estará condicionada al cumplimiento de estándares y capacidades establecidas por la ley de conformidad con las siguientes bases:**

I. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública. **El Instituto Nacional de Seguridad Pública, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, las instituciones de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Administración Penitenciaria de los tres órdenes de gobierno conformarán** el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes condiciones mínimas:

**a) El Instituto Nacional de Seguridad Pública reglamentará, supervisará y evaluará el ejercicio de competencias y facultades en materia de seguridad pública y administración penitenciaria de los distintos órganos de los tres órdenes de gobierno, y promoverá la generación de capacidades institucionales. Asimismo, regulará y gestionará el Servicio Nacional de Carrera Policial.**

**b) La reglamentación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública será establecida por el Servicio Nacional de Carrera Policial de acuerdo a lo establecido en la**

ley . La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

**c) El Instituto Nacional será el encargado de gestionar, administrar y regular las bases de datos de información en materia de seguridad pública y administración penitenciaria; reglamentará los mecanismos de recopilación, intercambio y acceso a las mismas. Asimismo, será responsable de mantener actualizada y accesible la información estadística en la materia .**

**d) El Instituto Nacional estará facultado para proponer políticas públicas en el ámbito de sus competencias, atendiendo a mecanismos de participación ciudadana .**

e) Se garantizará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos **internos y externos** de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.

f) Los fondos, aportaciones, subsidios y demás inversiones para la seguridad pública, a nivel nacional, serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines. **El Instituto Nacional determinará las reglas de operación y requisitos para la asignación de esos recursos y llevará a cabo evaluaciones periódicas durante el ejercicio fiscal de su aplicación.**

**II. Para garantizar el desarrollo integral de capacidades institucionales, la eficacia en el ejercicio de las funciones en materia de seguridad pública y administración penitenciaria, y la sustitución y colaboración subsidiaria entre órdenes de gobierno, el instituto gestionará, en los términos de esta Constitución y las leyes respectivas, los siguientes mecanismos de intervención:**

**a) A partir de las evaluaciones y auditorías que practique, el Instituto Nacional podrá emitir observaciones y recomendaciones para la corrección o mejora de capacidades y procesos.**

**b) Cuando la institución evaluada o auditada incumpla las recomendaciones y observaciones mencionadas en el inciso anterior, el Instituto Nacional podrá designar un interventor encargado de supervisar la implementación de las medidas correctivas. El Instituto podrá determinar la interdicción de la corporación o un área de ella cuando incumpla de manera reiterada las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La interdicción consistirá en la remoción de mandos, su reestructuración organizacional o de procedimientos. La ley establecerá las bases y reglas para la ejecución de esta competencia.**

**c) El titular del Ejecutivo de cualquier orden de gobierno podrá solicitar la subrogación del ejercicio de la función de seguridad pública, por incapacidad o cualquier otra situación que afecte de forma relevante la prestación de dicho servicio, ante el Instituto Nacional. El Instituto determinará las condiciones de coordinación subsidiaria, las responsabilidades de los órdenes de gobierno y la temporalidad de la subrogación. El Instituto podrá ejercer de oficio esta competencia, con independencia de la facultad de los**

congresos de los Estados prevista en el inciso d) de la fracción II del artículo 115 de esta Constitución.

d) A solicitud del titular del Ejecutivo de cualquier orden de gobierno o de oficio, el Instituto Nacional podrá iniciar el procedimiento de disolución de una corporación de seguridad pública por patrones sistemáticos de corrupción o violaciones graves de derechos humanos determinadas por autoridad competente. En el caso de disolución de una corporación a nivel municipal, la legislatura del Estado de que se trate deberá confirmar esta decisión. Tratándose de la disolución de una corporación estatal, y la Federación deba asumir funciones de seguridad pública local, será el Senado de la República quien deba confirmar la resolución del Instituto Nacional. La determinación de disolución de una corporación federal deberá ser aprobada igualmente por el Senado. La ley regulará los supuestos, funciones y procedimientos de esta facultad.

El personal que cumpla con los requisitos de permanencia y el patrimonio de una institución de seguridad pública o penitenciaria en proceso de disolución se integrarán a la institución de seguridad pública que asuma las funciones en la localidad afectada.

e) En los supuestos de interdicción, subrogación o disolución, el orden de gobierno intervenido mantendrá a su cargo el costo presupuestal del servicio de seguridad pública. La ley establecerá las reglas y mecanismos para, en su caso, la retención o descuento en las participaciones respectivas.

III. El Instituto Nacional de Seguridad Pública contará con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su régimen técnico, presupuestal y de gestión será determinado en la ley. Con independencia de las facultades expresamente establecidas en esta Constitución, el Instituto Nacional no tendrá funciones operativas.

El Instituto Nacional se integrará por siete consejeros que durarán en su encargo siete años con posibilidad de reelección. Cada tres años, el consejo elegirá de entre sus miembros al presidente, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior. Para ser designado consejero, los aspirantes deberán ser mayores de 30 años, profesionistas titulados con por lo menos 10 años de antigüedad, y tener reconocido prestigio en el ámbito académico, de la sociedad civil o el sector público. La pluralidad e idoneidad de profesiones afines a la seguridad pública deberá ser observada. No deberán haber militado en un partido político durante los 5 años anteriores inmediatos a la designación, ni haber laborado previamente en una institución de seguridad, procuración de justicia o en las Fuerzas Armadas durante el mismo periodo. El nombramiento de los consejeros estará a cargo del Senado de la República. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Los nombramientos quedarán sujetos a las objeciones que el titular del Ejecutivo Federal pueda presentar durante los siguientes 10 días hábiles al de la designación.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, designará al consejero que ocupará la vacante con la misma votación.

Los consejeros se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo, cargo o comisión públicos o privados, con excepción de los académicos.

**IV.** La Ley establecerá el Instituto Nacional de Ciencias Forenses como el órgano que tendrá a su cargo auxiliar en el ámbito de las ciencias forenses y servicios periciales a las Instituciones de Procuración de Justicia, Protección de Derechos Humanos, de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica de víctimas, tanto en el orden federal como en el local. Este Instituto será un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, así como de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y se regirá por los principios de independencia, ética, objetividad e imparcialidad sobre la base de los conocimientos científicos.

El Instituto Nacional de Ciencias Forenses será presidido por un profesional titulado en alguna de las ciencias objeto de la materia de este instituto. Deberá tener experiencia y reconocido prestigio durante al menos diez años anteriores a su nombramiento. Durará en su encargo 7 años y será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

Artículo 73. ...

**I a XXII.** ...

**XXIII.** Para expedir leyes que establezcan las bases de funcionamiento, organización y coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el sistema nacional de carrera policial , así como a las instituciones de seguridad pública en materia federal;

**XXIV a XXX....**

Artículo 76. ...

**I...**

**II.** Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; del **Secretario de Seguridad Pública** ; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

**III a XIII...;**

**XIV.** Nombrar a los consejeros del Instituto Nacional de Seguridad Pública establecido en el artículo 21 de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la ley; y

**XIV.....**

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

Artículo 89. ...

I...

II...

...

En los supuestos de la ratificación de los secretarios de **Seguridad Pública**, Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República;

III a XX...

Artículo 123. ...

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

A. ...

I a XXXI...

B. ....

**I a XII...**

**XIII.** (Derogado) (Derogado)

(Derogado)

(Derogado)

**XIII Bis... XIV.**

**C. Entre el Estado y las instituciones siguientes:**

**I. Los militares y marinos se regirán por sus propias leyes. 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 del apartado B del este artículo, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones;**

**II. Los agentes del ministerio público, peritos y miembros de las instituciones civiles de policía se ajustarán a las bases siguientes:**

a. Se establecerán sistemas nacionales de carrera policial, ministerial, pericial y de administración penitenciaria, mismos que serán los responsables del reclutamiento, acreditación, adscripción, formación inicial, formación de mandos, certificación de habilidades, control de confianza, régimen disciplinario, formación continua, estímulos y recompensas.

b. El personal de instituciones de seguridad, procuración de justicia y administración penitenciaria de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, podrán

i. Causar baja de la institución de seguridad o ser puesto a disposición del sistema por pérdida de confianza, a juicio de la autoridad política que ostente el mando de la institución;

ii. Ser separados de sus cargos cuando no cumplan con los requisitos previstos en la ley para permanecer en dichas instituciones;

iii. Ser removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, en cuyo caso no procederá su reinstalación.

c. La ley establecerá las condiciones de las relaciones entre el Estado y el personal de las instituciones de seguridad y procuración de justicia de naturaleza civil. La ley deberá establecer la jornada laboral, el tabulador salarial nacional, las prestaciones laborales, los estímulos y recompensas.

d. El ingreso, permanencia y ascenso dentro de las instituciones de seguridad y procuración de justicia se someterá a la acreditación de los respectivos exámenes de control de confianza, así como a las pruebas de conocimientos, habilidades y capacidades que determine la ley.

e. La ley establecerá las modalidades y condiciones para la adscripción y transferencia del personal civil y sus mandos entre las instituciones de seguridad, salvaguardando su antigüedad, rango y demás prestaciones.

f. La ley determinará las instituciones de seguridad social que atenderán las prestaciones del personal civil sujeto a este Apartado y de sus dependientes económicos a nivel nacional.

g. La ley establecerá las reglas y procedimientos para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones, la protección de sus derechos y condiciones de trabajo, así como para la resolución de los conflictos que surjan entre las instituciones a las que se refiere este apartado y su personal. Para tal efecto, la ley establecerá tribunales especializados, así como los medios de impugnación que procedan contra sus determinaciones.

**III. El personal del servicio exterior se regirá por sus propias leyes:**

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de la publicación del presente Decreto, deberá:

a) Realizar las adecuaciones a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública relativas a los artículos 21 y la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, establecer el Instituto Nacional de Seguridad Pública y reglamentar sus facultades en los términos del mismo artículo.

b) Expedir la Ley que crea el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, y las adecuaciones normativas para su funcionamiento.

c) Expedir la ley reglamentaria del Apartado C del Artículo 123 Constitucional en materia de condiciones laborales y seguridad social del personal ministerial, pericial, policial y de administración penitenciaria a nivel nacional, así como la ley orgánica de la institución de seguridad social para servidores públicos de seguridad a nivel nacional.

**Tercero.** El Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes; la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario; la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, los Consejos Locales e Instancias Regionales y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establecidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y sus correlativos en las entidades federativas, en términos de los establecido en la presente reforma, deberán ser disueltos en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de la publicación del presente Decreto. Su patrimonio y recursos pasarán a formar parte del Instituto Nacional de Seguridad Pública.

**Cuarto.** La Secretaría de Seguridad Pública Federal se constituirá a los 30 días de entrada en vigor de la presente reforma.

**Quinto.** La reinstalación del personal de instituciones de seguridad pública en ningún momento o circunstancia tendrá carácter retroactivo a la entrada en vigor de esta reforma. La posible reinstalación estará sujeta a la acreditación de los exámenes de competencia y confianza que establezca la ley para el primer ingreso a una corporación de seguridad pública.

**Sexto.** Los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios podrán solicitar, de acuerdo a lo que establezca la Ley General derivada de esta reforma, la intervención del Instituto Nacional de Seguridad Pública para sujetarse voluntariamente a los esquemas de subrogación y disolución de sus corporaciones de seguridad pública.

**Séptimo.** Las corporaciones de seguridad pública que no hayan sido objeto de intervención o subrogación voluntaria se someterán a una evaluación de capacidades que aplicará el Instituto Nacional de Seguridad Pública de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y en la ley de la materia. Dichas evaluaciones se llevarán a cabo dentro del plazo de un año.

**Octavo.** Derivado de las evaluaciones realizadas, el Instituto Nacional determinará si las corporaciones de seguridad pública podrán permanecer en sus términos, o bien, si éstas deberán ser intervenidas, interdictadas, subrogadas o disueltas. A partir del ejercicio de su

**facultad de interdicción, el Instituto Nacional de Seguridad Pública podrá determinar la remoción y cambio de mandos de las distintas corporaciones de seguridad pública.**

**Noveno. La federación, las entidades federativas y los municipios garantizarán los fondos y recursos necesarios para la implementación del presente decreto, para lo cual realizarán de forma inmediata los ajustes y previsiones presupuestales a efecto del cumplimiento de sus obligaciones.**

**Décimo. Todos los recursos humanos y materiales con que cuentan las instituciones de procuración de justicia en materia de servicios periciales y ciencias forenses pasarán a formar parte del Instituto Nacional de Ciencias Forenses.**

**Nota**

1 Los promedios se calcularon como suma ponderada con base en los datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014 y el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de noviembre de 2015.

Diputado Miguel Ángel Yunes Linares (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.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

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

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

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.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

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;

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

- 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.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

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). (...)**

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015**

**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.

**K.** 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 sesenta días; si no lo hiciere 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**

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015**

**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente 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 XXIX-X 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 vías 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;
- f) Sobre el régimen del Distrito Federal;

En los siguientes tres meses:

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

En los últimos tres meses:

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre  
de 2015**

k) Sobre el régimen de propiedad de las tierras y aguas;

l) 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.

Art. 25. Los tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de noviembre de 2015

Diputado Agustín F. Basave Benítez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 60. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA NORMA XÓCHITL HERNÁNDEZ COLÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

La que suscribe Norma Xóchitl Hernández Colín, diputada federal a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la ley fundamental y 6, numeral 1, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 60. constitucional, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, a excepción de aquellos casos en que se ataque la moral, los derechos de terceros, se provoque algún delito o se perturbe el orden público.

El artículo 60. constitucional destaca **la imposibilidad de someter** la manifestación de las ideas a inquisiciones de los poderes públicos, por una parte y a su vez, es la propia norma suprema la que fija los límites<sup>1</sup>.

Este precepto establece la garantía constitucional de todos los ciudadanos para expresarse libremente, en cualquier momento, lugar o circunstancia, sin ningún tipo de restricción salvo las expresamente ordenadas por la propia ley fundamental.

Jesús Orozco Henríquez apunta sobre los límites establecidos por el artículo 60. constitucional:

**...los términos sumamente vagos, ambiguos e imprecisos en que se encuentran redactadas las limitaciones a la libertad de expresión -sin que la legislación secundaria, ni la jurisprudencia proporcionen un criterio seguro y fijo para establecer en qué casos la libre expresión del pensamiento ataca la moral, los derechos de tercero o perturba el orden público- ha permitido su interpretación y aplicación arbitraria o caprichosa por parte de las autoridades judiciales y administrativas, así como, lo más grave, la abstención frecuente del ciudadano para expresarse por razón de la inseguridad jurídica prevaleciente, ya que se teme que cierta expresión, aun cuando se encuentre protegida en la mayoría de los sistemas democráticos, pueda llegar a considerarse proscrita por los órganos del Estado mexicano...<sup>2</sup>**

Este artículo se presentó en la sesión del 12 de diciembre de 1916<sup>3</sup> por la Comisión de Constitución y sus integrantes manifestaban que se había tomado casi literalmente de la Constitución de 1857<sup>4</sup> y que las razones que lo justificaban eran las mismas que se tuvieron en el debate histórico de esa asamblea, lo cual los eximia de la tarea de fundar su opinión, pues le bastaba remitirse a las crónicas de aquella época<sup>5</sup>.

En el Congreso Constituyente de 1856-1857, insignes diputados dieron cuenta de la manifestación de las ideas en su sesión del 25 de julio de 1856.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

El diputado Prisciliano Díaz González manifestó que la redacción de ese artículo le parecía que todos los casos de persecución administrativa era un absurdo, pues con ello se harían ilusorias todas las garantías y daría lugar a la arbitrariedad gubernativa, amén de que las palabras “orden público” eran demasiado vagas y podía abusarse horriblemente.

Ignacio Ramírez, el “Nigromante”, sostenía que toda restricción a la manifestación de las ideas, le parecía inadmisibles y contraría a la soberanía del pueblo.

En su opinión, prohibir al pueblo que exprese que las leyes son malas, cuando soporta su influencia, no solo sería atacar la libertad, sino arrebatarse al hombre hasta el derecho de quejarse.

A Eulogio Barrera<sup>6</sup>, después de releer el citado artículo se preguntaba, ¿Cuál es su objeto? No lo adivinaba, y creía que no se instituía ningún principio, pues se dejaba a merced de leyes secundarias.

El creador de la Procuraduría de los Pobres, Ponciano Arriaga, concebía a la conciencia pública como la garantía suficiente contra las siniestras interpretaciones de la ley, cuando los jueces abusaban del texto de la ley, cuando imponían un castigo arbitrario, la conciencia pública, el espíritu del pueblo... condenaría a esos jueces, y recaería sobre ellos la infamia. Cuando se pronunciara una absolución escandalosa, cuando los empleados que robaban en una aduana marítima quedaban impunes, la conciencia pública, el espíritu del pueblo,... no los absolvería y los condenaría a ellos y a sus jueces.

Guillermo Prieto declaraba que este derecho se refería a una de las más preciosas garantías del hombre, la de la idea, la del pensamiento, reflejo puro y brillante de la divinidad.

En su disertación creía que era en verdad imposible analizar todas las ideas y su expresión, cuando sorprendieran al espíritu sin que fuera el hombre dueño de ellas.

Es muy bella la teoría de la conciencia pública, opinaba; sirve de fundamento a la institución del jurado, al juicio del pueblo por el pueblo, al sistema representativo; pero en el caso concreto no ofrecía una garantía bastante, pues al hombre inocente, a quien condena la justicia, no se le da consuelo ni reparación con decirle: “La opinión te absuelve.”

Ignacio Ramírez refiriéndose a Ponciano Arriaga notaba que había asentado que todas las constituciones, y el pueblo no, y se preguntaba **¿Hemos de declarar que un diputado vale más que el pueblo?**

Aseveraba que si un diputado requería inviolabilidad para ser libre, la necesitaba el pueblo también, la necesitaban todos los individuos, para poder dar a conocer sus opiniones, y toda restricción que se pusiera, era un ataque a la libertad.

En su intervención, creía que los 300 años de esclavitud porque la que pasó nuestro país, nos habíamos acostumbrado a que la manifestación de las ideas se hiciera precisamente en humildes representaciones, llenas de fórmulas vacías y escritas en papel sellado.

Al concluir, aseveraba que conquistada la independencia, habían declarado que el soberano era el pueblo; y sin embargo, para hablarle al pueblo, no le escribían en papel sellado; y para que el

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

pueblo les hablara le habían de imponer mil restricciones, lo único que harían sería usurparle su soberanía.

Francisco J. Villalobos<sup>7</sup>, apoyando a los integrantes de la comisión, veía en la palabra uno de los dones más preciosos de dios, el que unido al pensamiento de que es expresión, distingue al hombre y le da un carácter de superioridad en la naturaleza.

Deseaba que la libertad de pensamiento y de la palabra fueran absolutas; pero ello era compatible con el orden y bienestar de las sociedades, se preguntaba y afirmaba, que no, por desgracia.

Ponciano Arriaga, citando las Bases Orgánicas de 1843 afirmaba, que en esta ley fundamental, se establecía que nadie podía ser molestado por sus opiniones, por lo que no podía estar sujeta a inquisición o castigo.

Agregaba, que en dicho código fundamental<sup>8</sup>, este derecho fue elevado a rango constitucional y no se dejó su regulación en una ley secundaria.

Los debates en el Congreso Constituyente de 1856-1857 sobre la manifestación de las ideas y sus restricciones, sigue vigente.

El Constituyente de 1916-1917, solo retoma el debate dado en el siglo XIX por la anterior Asamblea Constituyente, y no abordó la discusión del artículo 6o. de la ley fundamental.

El 6 de diciembre de 1977 se publicó una segunda reforma al primer párrafo del artículo 6o. del Código Político de 1917, para establecer que el derecho a la información sería garantizado por el Estado.<sup>9</sup>

Las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos, y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados en su dictamen de fecha 18 de octubre de 1977<sup>10</sup>, justifica la reforma al artículo 6o. constitucional señalando que:

La historia de nuestro derecho constitucional ofrece catorce antecedentes, desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, hasta el Mensaje y Proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza. **De su estudio es válido concluir que siempre fue propósito de los legisladores mexicanos, preservar como libertad política la libre manifestación de las ideas desde el punto de vista de quien las emite; sin considerar el derecho de quien las recibe para no ser víctima de lo que actualmente conocemos por “manipulación informativa”.**

Que así haya sido, es perfectamente explicable, **porque la información propiamente dicha, producto de la sociedad moderna, ha venido a convertirse en factor de primera importancia en la modelación de la opinión pública.**

Los integrantes de las comisiones unidas, expresaban que si no se disfruta de **un grado aceptable de cultura general a la vez que de educación política, y de posibilidad de consulta y comprobación en las fuentes emisoras, la información cae en el ámbito de la deformación**, por lo que instituyen el derecho a la información como garantía social.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

En la discusión del dictamen del 19 de octubre de 1977<sup>11</sup> sólo la diputada Marcela Lombardo de Gutiérrez planteo una modificación al artículo 6o. en los siguientes términos:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público, el derecho a la información será garantizado por el Estado, **oportunamente, en toda circunstancia y sin cortapisas.**

Los razonamientos del Constituyente Permanente para modificar el artículo 6o. constitucional, fueron exiguos y se abocaron más a la reforma política de esa época.

Hoy a casi cuatro décadas, de la última reforma al primer párrafo del artículo 6o. constitucional es pertinente plantear su modificación.

La libertad de expresión, sostiene Miguel Carbonell<sup>12</sup>, es lo que permite la **creación de la opinión pública**, esencial para darle contenido a varios principios del Estado constitucional, como lo son algunos derechos fundamentales (por ejemplo el derecho a la información, el derecho de petición o los derechos en materia de participación política); la existencia de una opinión pública libre y robusta también es una condición para el funcionamiento de la democracia representativa.

El intercambio de opiniones e informaciones que se origina con la discusión pública contribuye a formar la opinión personal, la cual, al juntarse con las de los demás integrantes de la comunidad, conforma la opinión pública, que acaba manifestándose (a través, entre otros, de los canales de la democracia representativa) como voluntad jurídica del Estado.<sup>13</sup>

La libertad de expresión<sup>14</sup> no es una libertad más que pueda ponerse en la balanza al lado de otras libertades posibles para pesarla y contrapesarla con ellas, prevaleciendo en unos casos y quedando limitada en otros... No es una entre otras libertades, sino el fundamento de todo el orden político.

Es por ello, que consideramos, que la manifestación de las ideas no puede ser objeto ni ser sometida a ninguna inquisición judicial o administrativa y además de garantizar el Estado el derecho a la información, éste deberá promover la formación de la opinión pública para el ejercicio de una democracia representativa.

No hacerlo, sería tanto como continuar usurpando la soberanía del pueblo.

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

### **Decreto por el que se reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se **reforma**, el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto **ni será sometida** a ninguna inquisición judicial o administrativa, sino **sólo en los casos que establezca la ley**; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos **por el ordenamiento jurídico**. El derecho a la información será garantizado por el Estado, **el cual deberá promover la formación de la opinión pública para el ejercicio de una democracia representativa.**

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre  
de 2015**

...

...

...

A. ...

I. a VIII. ...

B. ...

I. a VI. ...

**Transitorio**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en la materia que se reforma por virtud del presente Decreto al artículo 6o., párrafo primero, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

La legislación a que se refiere el presente transitorio deberá regular las limitaciones a la libertad de expresión.

**Notas**

1 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXV, Mayo de 2007, Tesis: P./J. 26/2007, Página: 1523.

2 Libertad de expresión, *Diccionario de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, IJ-UNAM, 2002, p. 361.

3 Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo I, Número 23, del 12 de diciembre de 1916, pp. 399-402. En esta misma sesión Hermila Galindo presentó un memorial solicitando que se concediera voto a la mujer, a fin de tener derecho para tomar participación en las elecciones de diputados.

4 Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857*, Extracto de todas las sesiones y documentos parlamentarios de la época, Imprenta de Ignacio Cumplido, México 1857, Tomo I, páginas 734-741. Sesiones del 25 de julio de 1856. Artículo 13 del proyecto. Aprobado por 65 votos a favor y 30 en contra.

5 Los integrantes de la Comisión de Constitución eran: general Francisco José Múgica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga.

6 Diputado por el estado de México.

7 Diputado por San Luis Potosí.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4398-II, miércoles 4 de noviembre de 2015

8 Este diputado se refería al artículo 9, fracción II, que a la letra decía: Ninguno puede ser molestado por sus opiniones: todos tienen derecho para imprimirlas y circularlas sin necesidad de previa calificación o censura. No se exigirá fianza a los autores, editores o impresores. Cfr. Sesión de 12 de abril de 1843, Aprobado por unanimidad. Artículo 9o. del proyecto de 20 de marzo y 10 del proyecto de 11 de enero de 1843, hasta la palabra censura.

9 *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 14, del 6 de octubre de 1977, páginas 3-12; *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 17, del 18 de octubre de 1977, páginas 4-6 y 17-22; *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 18, del 19 de octubre de 1977, páginas 3-19; *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 19, del 20 de octubre de 1977, páginas 3-19; *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados Año II, Tomo II, Número 22, del 27 de octubre de 1977, página 43; *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores, Año II, Número 16, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 27 de octubre de 1977, páginas 2-5; *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores, Año II, Número 17, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 3 de noviembre de 1977, páginas 2-13; *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores, Año II, Número 18, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 4 de noviembre de 1977, página 2-25; *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores, Año II, Número 26, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 29 de noviembre de 1977, páginas 17-20; *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores, Año II, Número 26, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 29 de noviembre de 1977, página 21; *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 38, del 1 de diciembre de 1977, páginas 6-13; *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 1977, Tomo CCCXLV, Número 26, página 2-6.

10 *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 17, del 18 de octubre de 1977, páginas 4-6 y 17-22;

11 *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 18, del 19 de octubre de 1977, páginas 3-19.

12 <http://juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/3/art/art1.htm>

13 Villaverde, Ignacio, *Estado democrático e información: el derecho a ser informado*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 1994, páginas 30 y 31. Obra citada por Carbonell, Miguel.

14 Lo señala Francisco J. Laporta, recordando un argumento de Alexander Meiklejohn. <http://juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/3/art/art1.htm>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de noviembre de 2015.

Diputada Norma Xóchitl Hernández Colín (rúbrica)

**QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EDUARDO FRANCISCO ZENTENO NÚÑEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

El que suscribe, Eduardo Francisco Zenteno Núñez, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, 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, que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección civil, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Organización Internacional de Protección Civil define ésta como “el sistema por el que cada país proporciona la protección y la asistencia para todos ante cualquier tipo de desastre o accidente relacionado con esto, así como la salvaguarda de los bienes del conglomerado y del ambiente”.

El concepto de *protección civil* nace como tal el 12 de agosto de 1949, cuando se incluye en el Protocolo I adicional al Tratado de Ginebra Protección a las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales, para complementar el trabajo de la Cruz Roja y es adoptado el 8 de junio de 1977 por la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario Aplicable a los Conflictos Armados, en Ginebra, Suiza.

En cuanto a nuestro país, el Protocolo I fue aprobado por el Senado de la República el 21 de diciembre de 1982 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1983; entró en vigor el 22 de diciembre del mismo año.

En dicho protocolo se establece:

1. Se entiende por *protección civil* el cumplimiento de algunas o de todas las tareas humanitarias que se mencionan a continuación, destinadas a proteger a la población contra los peligros de las hostilidades y de las catástrofes y ayudarla a recuperarse de sus efectos inmediatos, así como a facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia. Estas tareas son las siguientes:

- i. Servicio de alarma;
- ii. Evacuación;
- iii. Habilitación y organización de refugios;
- iv. Aplicación de medidas de seguridad;
- v. Salvamento;
- vi. Servicios sanitarios, incluidos los de primeros auxilios, y asistencia religiosa;

- vii. Lucha contra incendios;
- viii. Detección y señalamiento de zonas peligrosas;
- ix. Descontaminación y medidas similares de protección;
- x. Provisión de alojamiento y abastecimientos de urgencia;
- xi. Ayuda en caso de urgencia para el restablecimiento y el mantenimiento del orden en zonas damnificadas;
- xii. Medidas de urgencia para el restablecimiento de los servicios públicos indispensables;
- xiii. Servicios funerarios de urgencia;
- xiv. Asistencia para la preservación de los bienes esenciales para la supervivencia; y
- xv. Actividades complementarias necesarias para el desempeño de cualquiera de las tareas mencionadas, incluyendo entre otras cosas la planificación y la organización.

La Ley General de Protección Civil define en el artículo 2, fracción XLIII, la protección civil como

La acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y privilegiando la gestión integral de riesgos y la continuidad de operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente...

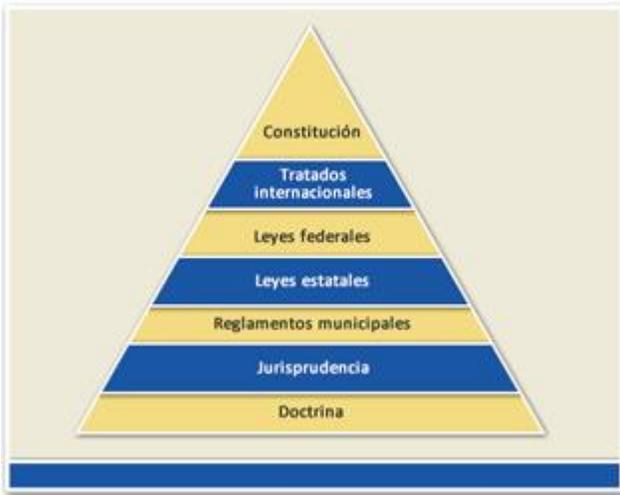
Ahora bien, en el país el marco jurídico en la materia está integrado por la Ley General de Protección Civil junto con su reglamento, la Ley de Protección Civil de cada entidad federativa y sus respectivos reglamentos, así como los reglamentos municipales de protección civil en los casos en donde sí existan. Éstos son los instrumentos jurídicos que establecen las pautas para que los tres niveles de gobierno actúen en forma coordinada en caso de ocurrir alguna contingencia.

Derivado de un análisis de la normatividad en la materia, se puede percibir que el espíritu legislativo que inspira la mayoría de los ordenamientos es generar una actuación coordinada y eficaz por parte de las autoridades en los tres niveles de gobierno.

Sin embargo, consideramos de suma relevancia hacer notar que a pesar de que el marco jurídico en la materia es vasto, existe un vacío legislativo que es urgente subsanar, y es que a nivel constitucional no se le otorgó la facultad a los municipios para elaborar sus planes y programas en materia de protección civil.

Si bien estas atribuciones son otorgadas a los municipios a través de las leyes y reglamentos estatales, del mismo modo que éstas se encuentran contempladas por los diversos reglamentos

municipales, para el tema que nos concierne consideramos de capital importancia atender a la jerarquización del orden jurídico mexicano, la cual se expresa puntualmente enseguida:



En virtud de lo anterior, es posible hacer las siguientes consideraciones:

- Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma suprema que regula la vida jurídica de nuestro país y que ningún otro ordenamiento se encuentra por encima de la misma.
- Que la ley, sea ésta reglamentaria o no de algún artículo de la Constitución General, en todo momento tiene que seguir el espíritu de la Carta Magna en todas y cada una de sus disposiciones.
- Que el objeto de los reglamentos es facilitar el cumplimiento de la ley y que éstos no pueden ir contra el contenido de la misma, pues de lo contrario perderían su valor jurídico.

Tomando en cuenta lo anterior, y dada la importancia que tiene la protección civil, consideramos necesario elevar a rango constitucional la facultad de los municipios para elaborar sus propios planes y programas en la materia, pues estimamos pertinente reconocerle estas facultades a la unidad básica de nuestra organización política desde la Carta Magna, no sólo para fortalecer el ejercicio de dichas atribuciones, sino también para otorgar a los gobiernos que representan el primer contacto con la población un mayor margen de maniobra.

En este sentido, creemos que la independencia en la materia que se otorgue a los municipios a través de la adición al texto del artículo 115 constitucional podría traducirse en una mayor eficacia no sólo en el ámbito de la planificación sino también en el terreno de su aplicación, logrando con ello mejoras en la prevención de desastres y protección de sus poblaciones, lo cual, a final de cuentas, es la clave de la protección civil.

No se puede soslayar que son las autoridades municipales las que conocen mejor el territorio que gobiernan, así como las potenciales zonas de riesgos y las necesidades de su población.

Por tanto, consideramos que los municipios están mejor capacitados para una primera intervención ya sea en materia de prevención, o bien, cuando ya se ha presentado una contingencia, sin que esto

represente menoscabar las atribuciones de las autoridades estatales y federales, especialmente cuando la gravedad del evento amerite su intervención.

Por último, cabe señalar que lo aquí propuesto no se contrapone en modo alguno con ninguna disposición relativa al marco jurídico de la protección civil en nuestro país, ya que únicamente pretendemos fortalecer las atribuciones de los municipios en el tema de la protección civil, sin contravenir la legislación que existe actualmente a nivel federal, estatal y municipal.

Por todo lo anterior sometemos a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se adiciona un inciso b) a la base V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección civil**

**Artículo Único.** Se adiciona un inciso b) a la base V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose los siguientes incisos en orden subsecuente, para quedar como a continuación se presenta:

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

**I. a IV. ...**

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

**a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

**b) Elaborar y mantener actualizados sus propios planes y programas en materia de protección civil;**

**c)** Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

**d)** Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

**e)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

**f)** Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

**g)** Otorgar licencias y permisos para construcciones;

**h)** Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4399-II, jueves 5 de noviembre de 2015**

**i)** Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; **y**

**j)** Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

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

**VI. a X. ...**

**Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de noviembre de 2015.

**Diputados:** Eduardo Francisco Zenteno Núñez, Enrique Zamora Morlet, Javier Octavio Herrera Borunda (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARCO ANTONIO GAMA BASARTE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal Marco Antonio Gama Basarte, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a consideración de esta honorable asamblea, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**Exposición de Motivos**

Los derechos humanos consagrados en nuestra Constitución y aquellos contenidos en tratados internacionales que el Estado mexicano ha ratificado deben interpretarse de conformidad con los principios de universalidad, indivisibilidad, progresividad y de interdependencia. Éste último se encuentra íntimamente vinculado a la naturaleza del derecho a la vivienda, pues se erige como piedra angular para el disfrute y goce de diversas actividades implícitas para la dignidad de las personas. En ese sentido, para lograr el ejercicio efectivo de otros derechos –igualmente fundamentales- como el del acceso al agua, a la salud, la alimentación, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, a la educación, entre otros, la vivienda presupone las bases que configuran el entorno ideal.

Históricamente la necesidad de dotar de habitación a toda persona se ha profundizado a medida que las ciudades han experimentado incrementos demográficos sustanciales y con ello han transitado a la era moderna. Ya en la revolución industrial se avisaban los primeros intentos en el mundo de otorgarle un carácter jurídico-social formalmente estructurado al derecho de vivienda.

En México, el origen del pensamiento jurídico en materia de vivienda se encuentra en postulados del Partido Liberal Mexicano, que en el año de 1906 señalaban la imperiosa tarea de dotar de servicios de habitación a trabajadores asalariados.

Asimismo, con la Constitución Política de 1917, nuestro país se destacó en el entorno mundial, al ser pionero en incluir en su texto normativo fundamental disposiciones en materia de vivienda y de obligación social por parte del Estado; se trataba de las garantías sociales que pretendían otorgar habitaciones a trabajadores. Siendo así que a través del artículo 123, fracción XII, se constitucionalizaba el derecho de los trabajadores de gozar de viviendas cómodas e higiénicas, como se observa de su redacción original:<sup>1</sup>

“Artículo 123.

...

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, **los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e**

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

**higiénicas** , por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. ...”.

La Constitución Política de Weimar le siguió a la Constitución mexicana y en 1919 consagró el derecho a la vivienda en su artículo 155.<sup>2</sup>

Posteriormente, en el año de 1970 por primera vez la Ley Federal del Trabajo de nuestro país integró en su texto los derechos de vivienda de los trabajadores y el 28 de diciembre de 1972 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley del ISSSTE referentes a la creación del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste).

En ese mismo año, se funda el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el 21 de abril se promulga su ley, que brinda atención en materia de vivienda a la población económicamente activa.

No fue sino hasta el año 1983 cuando por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero, se estableció en el artículo 4 de la Constitución Federal la redacción que continua vigente hasta la fecha y que a la letra dispone:

“Artículo 4.

...

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

...”

Como puede observarse, muchos han sido los esfuerzos para constitucionalizar el derecho a la vivienda, de otorgarle un ámbito de ejercicio más amplio y convertir las entonces llamadas garantías sociales de las que gozaban trabajadores, en garantías individuales, y recientemente en derechos humanos a la luz de las reformas constitucionales de junio del año 2011.

Es al momento que se pretende transitar de garantías sociales a derechos humanos individualizados e inherentes a la condición de toda persona cuando la redacción que se encuentra vigente en el texto constitucional adolece de algunos aspectos, pues responde a una realidad que existía en 1983 y que a la fecha no ha sido actualizada para armonizarla con los estándares internacionales vigentes en materia de vivienda y de derechos humanos.

En ese sentido, se analizará la redacción constitucional actual en 2 ejes:

1. El vocablo **familia** por el de **persona** como sujeto de derecho a la vivienda
2. La **vivienda digna y decorosa** por la **vivienda adecuada**

A continuación se vierten los argumentos que se consideran necesarios para fundar la presente iniciativa.

## I. El vocablo familia por el de persona como sujeto de derecho a la vivienda

La familia es – si no la más- una de las instituciones sociales más importantes y núcleo fundamental del desarrollo de la civilización humana; deviene de las relaciones más primarias de toda persona y por ello es merecedora de la protección del entramado jurídico que sustenta a nuestra sociedad. No obstante, la familia antes de ser una institución jurídica, es un concepto sociológico, la doctora Ingrid Brena Sesma la describe como “la familia no es, desde luego, una creación jurídica, sino un hecho biológico, derivado de la procreación reconocido, diseñado social y culturalmente, al que se le han atribuido diversas funciones políticas, económicas, religiosas y morales”.<sup>3</sup>

Tal importancia ha sido históricamente admitida por las civilizaciones humanas y hoy la percibimos en nuestros ordenamientos jurídicos. México por supuesto ha optado por elevar a rango constitucional a la familia como un compromiso de protección y al mismo tiempo de certeza jurídica para las relaciones que existen entre sus miembros y con respecto al patrimonio que construyan, de esa manera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el primer párrafo de su artículo 4 establece:

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

Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce en su preámbulo a la familia, como “grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad.”<sup>4</sup>

Si bien el Estado tiene la obligación de instrumentar legislaciones que atiendan de manera integral todo lo relativo a la organización y desarrollo de la familia, y mejor aun cuando se sustentan en el mayor rango normativo, también debe proveer disposiciones acordes a la realidad, de lo contrario quedarían a merced de la inaplicación efectiva.

Es muy importante reflexionar por lo que toca al artículo 4 constitucional, esta vez en su séptimo párrafo que a la letra establece:

“Artículo 4.

...

**Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa** . La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

...”

Siguiendo la redacción anterior, se desprende que:

- El sujeto materia del derecho a la vivienda es **la familia**

Al respecto, los términos del artículo nos remiten a lo que se considera Patrimonio de la Familia que ha quedado asentado en el Código Civil Federal, Título Duodécimo, artículos 723 al 746, en donde

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015**

se expresa que la casa habitación es objeto del patrimonio de la familia, y en específico el artículo 730 que a la letra dice:

“Artículo 730. El valor máximo de los bienes afectados al patrimonio de familia, conforme al artículo 723, será la cantidad que resulte de multiplicar por 3650 el importe del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, en la época en que se constituya el patrimonio.”

Puede observarse entonces que el límite máximo del patrimonio de familia será de doscientos cincuenta y cinco mil ochocientos sesenta y cinco pesos (255,865.00 M.N.) de acuerdo a la reciente homologación en el país de salario mínimo fijada en \$70.10 pesos. Lo anterior supone el primer problema y una grave desigualdad para todas aquellas familias cuyos patrimonios sean superiores al total calculado, es decir, familias con ingresos económicos de nivel medio y alto, las cuales no podrían ejercer este derecho, lo que representa una clara violación al artículo 1 constitucional que consagra la igualdad para toda persona de gozar de los derechos humanos reconocidos en su texto y en tratados internacionales, sin distinciones ni clasismos.

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos **todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución** y el los tratados internacionales de los que Estado Mexicano sea parte...”.

El avance ideológico en materia de derechos humanos es sin lugar a dudas uno de los logros más importantes de la humanidad, se sostiene en la premisa que todos los seres humanos nacemos libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.<sup>5</sup>

Son derechos reconocidos como inherentes a todas las personas, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición.

Si bien es cierto existen derechos humanos colectivos, como el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la vivienda debe ser entendido necesariamente como individual, pues recae directamente en el bienestar de cada persona, luego, la vivienda proveerá a cada individuo de un medio para su salud, el desarrollo de su personalidad, un entorno para su correcta educación, etcétera.

No es, sin embargo, intención de la presente iniciativa vulnerar la institución familiar cuya importancia ha sido enfatizada en párrafos anteriores, por el contrario, se pretende reforzarla, protegerla y garantizar la vida en familia, y por ello, es necesario que asumamos a la vivienda como requisito material indispensable para lograr la adecuada convivencia familiar.

En el mismo orden de ideas, la redacción vigente es muy clara, primero existe la familia y luego se inicia el procedimiento que les permita acceder al derecho de vivienda digna y decorosa; entretanto se corre el riesgo de afectar a tan importante institución pues si bien la familia ya se ha constituido, queda en el desamparo sin un entorno seguro para su esparcimiento y el goce de una vida digna.

Igualmente, se condiciona un derecho humano –la vivienda- al estado civil y a la situación social respecto a integrar un núcleo familiar de una persona, ignorando que los derechos humanos son atemporales en el sentido de no encontrarse sujetos a un determinado tiempo y espacio, su vigencia

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

existe desde el momento en que una persona es reconocida como tal por la Ley y se continua a lo largo de su vida.

En ese sentido, el derecho de vivienda debe ser garantizado a toda persona desde su concepción hasta su muerte y de esa manera se fortalecerá la institución jurídica familiar, pues el Estado quedará invariablemente obligado a garantizar el derecho a la vivienda sin atender a las condiciones familiares pre existentes y sin importar si el derecho se exige cuando el individuo es integrante de un núcleo familiar o se encuentra transitando a formar una familia propia; incluso, cuando la persona no se halle en situación familiar en lo absoluto.

Los derechos deben tender a fortalecer las instituciones jurídicas y no al revés, que las instituciones jurídicas sean condiciones expresadas para reclamar derechos, más aun cuando éstos son humanos.

Es preciso entonces revisar las legislaciones nacionales y las normas contenidas en tratados internacionales en relación al derecho de vivienda para darnos cuenta que recientemente ha existido una tendencia mundial por aceptarlo como un derecho individual y por consecuencia puramente humano.

En la legislación internacional el derecho a la vivienda es reconocido específicamente como **individual** y se encuentra consagrado en la **Declaración Universal de Derechos Humanos** y en el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** :

### **Declaración Universal de Derechos Humanos** <sup>6</sup>

“Artículo 25

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

### **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:** <sup>7</sup>

“Artículo 11

**1. Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia**, incluso alimentación, vestido y **vivienda adecuados** , y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

En ese sentido, se observa también una armonización de diversas legislaciones nacionales de Estados que han signado estos importantes instrumentos internacionales y que colocan a la persona como sujeto del derecho de vivienda:

### **Constitución de Portugal** <sup>8</sup>

Artículo 65. De la vivienda

**1. Todos tendrán derecho, para sí y para su familia, a una vivienda** de dimensión adecuada, en condiciones de higiene y comodidad, y que preserve la intimidad personal y familiar.

#### Constitución de España <sup>9</sup>

“Artículo 47. **Todos los españoles** tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho...”

#### Constitución de Paraguay <sup>10</sup>

“Artículo 100-Del derecho a la vivienda

**Todos los habitantes** de la República tienen derecho a una vivienda digna.”

#### Constitución de Uruguay <sup>11</sup>

“Artículo 45. **Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa** . La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.”

#### Constitución de Colombia <sup>12</sup>

“Artículo 51. **Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna** . El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

Si bien es cierto que de los ejemplos presentados encontramos al derecho a la vivienda individualizado, se observa también que el sujeto varía de país en país respecto a la nacionalidad o a la condición de habitante o residente. En México la Constitución Política Federal protege a toda persona que se encuentre en el territorio nacional, por ello, el derecho de vivienda debe estar garantizado para toda persona, siempre con las condiciones que la Ley establezca.

Siguiendo la tesis del derecho a la vivienda para toda persona, los destacados juristas José Alberto Del Rivero Del Rivero y Miguel Alberto Romero Pérez válidamente señalan que “...para el caso de una sentencia de desalojo, **la acción recae en la persona que acredita la propiedad, o bien la posesión**; es decir, para efectos de ley, el destinatario como primer referente es la persona y no la familia. Los fallos jurídicos se dictan a los titulares de hipotecas (**individuos, personas morales, pero en ningún caso a la familia**) ...”.<sup>13</sup>

Existen en México los medios de control de constitucionalidad depositados en las hoy llamadas garantías constitucionales como el Juicio de Amparo que han sido creados para la correcta exigencia de los derechos humanos, sin embargo, se vulnera a estas herramientas si los derechos están redactados en términos contradictorios. Se entorpece el reclamo de vivienda mediante Juicio de Amparo que pueda hacer cualquier persona que por alguna razón no integrara una familia, pues el titular del derecho es confuso, pero no así, se promueven acciones en juicio contra personas individuales o morales que en ningún momento representan núcleos familiares.

Establecer a la familia como sujeto del derecho de vivienda resultaba adecuado si lo que se pretendía era dar al mismo un carácter social destinado para las clases trabajadoras que visualizó el constituyente de 1917 y por tanto, lo exigía la coyuntura histórica de esa época, pero se vuelve evidentemente restrictivo a la luz de los nuevos paradigmas que resultan de las reformas en materia de derechos humanos de 2011 y a la legislación internacional que México ha ratificado que pugnan por la protección de toda persona, no de colectivos, sino de aquellos que como individuos tenemos inherentes a nuestra condición.

El derecho de vivienda ha sido asumido en la legislación internacional como un derecho inherente a la condición de cualquier persona, relacionado íntimamente con su actividad privada, el desarrollo de su personalidad y a su seguridad física e integridad mental; no debe quedar sujeto a condiciones que signifiquen obstáculos para su ejercicio pues se corre el grave riesgo de vulnerar no solo a la vivienda sino al cúmulo de derechos con los que se relaciona.

### **I. La vivienda digna y decorosa por la vivienda adecuada**

Existe en nuestra legislación un serio problema con el uso de los términos “digna y decorosa” que se recogen del texto constitucional del artículo 4 referente a la vivienda, pues tales vocablos no se encuentran sujetos a ningún parámetro. Si bien el legislador en 1983 consideró prudente dotar a la vivienda de un amplio margen de cualidades y requisitos, es cierto que se omitió establecer en la Ley las características específicas que se deben satisfacer para establecer lo que se debe entender por “digna” y por “decorosa”.

Dicho así, la dignidad y el decoro de las viviendas existen en nuestra Constitución como un postulado de buenas intenciones, un ideal social sin el amparo correctamente estructurado de una norma que de manera integral defina tales vocablos. El problema no es menor, pues se crea incertidumbre jurídica en los principios, los servicios, la seguridad de tenencia, las condiciones de habitabilidad, de asequibilidad y de adecuación cultural que deben tener las viviendas.

Nuestra Constitución en su artículo 1 dispone que “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución **y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte** ...”; tal redacción abre la necesidad de armonizar –y a actualizar- los vocablos empleados en su artículo 4 con los tratados internacionales que ya han aportado conceptos mucho más avanzados.

En el panorama mundial existe un consenso generalizado y adoptado por definir a la vivienda con el vocablo “adecuada”, mismo que ha sido definido de manera integral por la Observación General número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas,<sup>14</sup> organismo encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Este instrumento dispone en sus numerales que:

- “4. A pesar de que la comunidad internacional ha reafirmado con frecuencia la importancia del pleno respeto del derecho a una vivienda adecuada, sigue existiendo un abismo preocupante entre las normas fijadas en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto y la situación reinante en muchas regiones del mundo.”

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

– “6. El derecho a una vivienda adecuada se aplica a todos. Aun cuando la referencia ‘para sí y su familia’ supone actitudes preconcebidas en cuanto al papel de los sexos y a las estructuras y actividad económica que eran de aceptación común cuando se adoptó el Pacto en 1966...”

– “7. ... el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.

...

En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de **vivienda adecuada** ”

Asimismo la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000 han reconocido en su párrafo 5:<sup>15</sup>

– “**El concepto de ‘vivienda adecuada’ ... significa** disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”

De tal suerte que el derecho a una vivienda adecuada ha quedado firmemente establecido en los instrumentos internacionales y a partir de ello es posible distinguir 7 ejes rectores a los que debe sujetarse:

1. Seguridad jurídica de la tenencia
2. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura
3. Gastos Soportables
4. Habitabilidad
5. Asequibilidad
6. Lugar
7. Adecuación Cultural

Tales criterios internacionales son congruentes con el principio de interdependencia, pues el vocablo “vivienda adecuada” considera la interrelación que se da entre los derechos humanos, los reconoce como requisitos para su goce y correcto ejercicio y no se limita a la dignidad y el decoro, sino que enriquece el concepto aportando elementos de seguridad en la tenencia de una vivienda y los gastos soportables.

Al cambiar el concepto “digna y decorosa” por el de “adecuada” nuestro texto constitucional se armoniza con la legislación internacional y al mismo tiempo se vincula con los criterios y parámetros aceptados internacionalmente.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

Se crea certidumbre jurídica para el sujeto de derecho pues se fija el contenido del derecho, es decir, la prestación y por ende las obligaciones específicas del Estado para satisfacerlo.

### Consideraciones Finales

Con la presente iniciativa se pretende:

1. Individualizar el derecho humano a la vivienda a fin de armonizarlo con los estándares internacionales vigentes y con ello ampliar de inmediato la protección jurídica del Estado hacia toda persona, en concordancia con lo que establece el propio artículo 1 constitucional.
2. Actualizar el derecho de vivienda con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.
3. Ampliar el ámbito de protección del derecho de vivienda y con ello, las herramientas jurídicas –garantías- para hacerlo efectivo
4. Establecer a la “vivienda adecuada” como el parámetro al que debe sujetarse cualquier vivienda en nuestro país, enriqueciendo el concepto a la luz de las definiciones establecidas en los instrumentos normativos internacionales
5. Crear certidumbre jurídica al definir exactamente al sujeto titular del derecho de vivienda, las características de la prestación y la obligación a la que se sujeta el Estado
6. Afianzar a México en el compromiso permanente a la observancia de los derechos humanos contenidos en su texto constitucional y en los tratados internacionales que ha ratificado

En mérito de lo antes expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:**

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

...

...

...

...

...

Toda **persona** tiene derecho a **una vivienda adecuada** . La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

...

### Transitorios

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

### Notas

1 El texto original del artículo 123 Constitucional fue consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>

2 El texto referido en la Constitución de Weimar establecía: “Artículo 155. El reparto y utilización del suelo serán vigilados por el Estado en forma que se impida el abuso y **se tienda a proporcionar a todo alemán una morada sana y a todas las familias alemanas, especialmente a las de numerosa prole, una morada y un patrimonio económico que responda a sus necesidades**. En la regulación que se establezca respecto a patrimonios familiares, se prestará especial consideración a los ex combatientes. La propiedad territorial cuya adquisición sea indispensable para satisfacer necesidades de alojamiento, fomento de la colonización interior y las roturaciones o desarrollo de la agricultura, podrá ser expropiada. Se suprimirán los fideicomisos. El cultivo y explotación de la tierra es un deber de su propietario para con la comunidad. El incremento de valor del suelo que se obtenga sin emplear trabajo o capital en el mismo, quedará a beneficio de la comunidad. Todas las riquezas naturales y las fuerzas físicas económicamente utilizables quedan bajo la inspección del Estado. Las regalías de índole privada se traspasarán al Estado mediante medidas legislativas.”

La Constitución del Imperio (Reich) Alemán, de 11 de agosto de 1919 puede ser consultada de forma íntegra en el siguiente vínculo: [http://www.unav.es/constitucional/Materiales/Constitucion%20de%20Weimar%20\(1919\).pdf](http://www.unav.es/constitucional/Materiales/Constitucion%20de%20Weimar%20(1919).pdf)

3 “Personas y Familia”, Enciclopedia Jurídica Mexicana, 2ª. Edición, México IJJ-UNAM, Porrúa, 2004, tomo XII, p. 743.

4 Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Ratificado por México y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991. Texto consultado en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

5 Artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

6 Ídem. Artículo 25

7 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Ratificado por México y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981. Texto Consultado en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

8 Constitución de la República Portuguesa. Texto vigente consultado en: [http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file\\_id=179476](http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=179476)

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre  
de 2015**

9 Constitución Española. Texto vigente consultado en:  
<http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/index.html>

10 Constitución Nacional de la República del Paraguay. Texto vigente consultado en:  
[http://www.oas.org/juridico/spanish/par\\_res3.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm)

11 Constitución de la República Oriental del Uruguay. Texto vigente consultado en:  
<http://www.tcr.gub.uy/normativas.php>

12 Constitución Política de Colombia 1991. Texto vigente consultado en:  
[http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroprosceso%20Disciplinario/Constitucion\\_Politica\\_de\\_Colombia.htm](http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroprosceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm)

13 “La Vivienda como Derecho Constitucional”, Del Rivero Del Rivero, José Alberto; Romero Pérez, Miguel Alberto; Colección Francisco J. Santamaría, Pensamientos y Estudios Jurídicos; Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 1ª. Edición, México 2010, p. 11.

14 Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 4, el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), (Sexto período de sesiones, 1991), U.N. Doc. E/1991/23 (1991).  
Texto consultado en:  
<http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm4s.htm>

15 Ídem. Fuente recogida de la redacción del numeral 7.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de noviembre de 2015.

Diputado Marco Antonio Gama Basarte (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ERNESTINA GODOY RAMOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

**Exposición de Motivos**

La presente iniciativa tiene por objeto establecer las bases constitucionales y reglamentarias de una nueva relación entre los poderes y una efectiva rendición de cuentas de los servidores públicos federales ante el Poder Legislativo de la nación.

Se fortalece a la representación popular en sus facultades de control; se genera un mecanismo más ágil para requerir información y documentos oficiales al gobierno; se fortalece la institución de la pregunta parlamentaria, lo que hace posible, que los integrantes del Congreso de la Unión, formulen cuestionamientos y requieran explicaciones sobre los actos y omisiones del gobierno.

Se avanza en la construcción de una relación democrática entre los poderes, lo que contribuye a mejorar la calidad de la democracia y la participación ciudadana en los asuntos públicos.

**a) Facultar a ambas Cámaras del Congreso de la Unión para citar a comparecer al titular del Poder Ejecutivo federal**

La iniciativa propone reformas y adiciones al artículo 93 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la facultad de ambas Cámaras del Congreso de unión para citar a comparecer al titular del Poder Ejecutivo Federal, cuando así lo solicite la cuarta parte de sus integrantes y lo apruebe una mayoría calificada de dos terceras partes.

Con esto se genera un mecanismo efectivo de rendición de cuentas del titular del poder Ejecutivo federal, frente a situaciones que afecten la seguridad nacional, la estabilidad política, la vigencia del estado de derecho y el funcionamiento de las instituciones nacionales.

Esto rompe con los rituales anuales, hace posible el intercambio de información y la efectiva rendición de cuentas ante la soberanía popular representada en el Poder Legislativo federal.

Para que el presidente de la República pueda ser citado ante el Congreso, se establece un procedimiento especial y una mayoría calificada, con lo cual se distingue claramente este acto de otras citas a servidores públicos que pueda acordar el Congreso.

**b) Fortalecer la facultad de investigación del Poder Legislativo federal**

Se amplía la facultad del Congreso para integrar comisiones para investigar el funcionamiento de cualquier dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal mayoritaria. Es decir, toda la administración pública federal.

Se disminuye, el número de senadores que pueden solicitar la constitución de estos órganos parlamentarios de investigación, al fijarse en una cuarta parte de sus miembros en lugar de la mitad que actualmente fija la Constitución.

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre  
de 2015**

Con la reforma propuesta, las comisiones de investigación, tendrán facultades constitucionales, para citar a cualquier persona y requerir toda la información que sea necesaria para el desarrollo de sus funciones, independientemente de su naturaleza legal.

Para el efecto, se establece la obligación expresa a todas las dependencias de la administración pública federal a entregar toda la información que sea requerida por estos órganos legislativos de control, incluida aquella con clasificación de reserva o confidencial, la cual mantendrá y los órganos del congreso estarán obligados a mantener la reserva en los términos de la ley.

Asimismo, se faculta a estos órganos legislativos para requerir del respaldo técnico de la Auditoría Superior de la Federación para el desarrollo de sus atribuciones y requerir, cuando así lo juzgue necesario, el apoyo a la Fiscalía General de la República.

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma y adiciona el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma y adiciona el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 93.** Los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

**Cuando existan situaciones graves que afecten la estabilidad política, económica o social de la nación o se presenten hechos que comprometan la seguridad nacional y la paz, cualquiera de las Cámaras, a solicitud de una cuarta parte de sus miembros y por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán citar a comparecer al titular del Poder Ejecutivo federal para que rinda un informe escrito y responda los cuestionamientos de los legisladores sobre el tema que haya motivado su comparecencia.**

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de **cualquier dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal mayoritaria o empresa del Estado.** Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal y **cuando existan elementos constitutivos de delito, se dará cuenta de las mismas al fiscal general de la República.**

**Las comisiones de investigación constituidas conforme a este artículo podrán citar a cualquier persona y requerir toda la información que sea necesaria para el cumplimiento de sus fines. Dichas comisiones contarán con el apoyo técnico de la Auditoría Superior de la Federación.**

**Ninguna dependencia de la administración pública federal podrá negarse a entregar la información requerida por las comisiones de investigación. La ley determinará el uso y resguardo de la información de naturaleza reservada en poder del Congreso. Para el cumplimiento de sus fines podrán requerir el respaldo de la Fiscalía General de la República.**

**Los funcionarios públicos federales y ciudadanos que comparezcan ante las cámaras del Congreso de la Unión y sus comisiones lo harán bajo protesta de decir la verdad. La omisión o violación de esta obligación será sancionada conforme a la ley.**

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor de 15 días naturales, a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

#### **Artículo Transitorio**

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

Dado en el recinto de la Cámara de Diputados, en la Ciudad de México, a 10 de noviembre de 2015.

Diputada Ernestina Godoy Ramos (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 40. Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, fracción I del numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, los diputados miembros del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social por este conducto, sometemos ante esta Honorable Asamblea la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se reforman los artículos cuarto y setenta y tres de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

Para el Partido Encuentro Social, lo hemos dicho y lo ratificamos, la familia es el pilar fundamental de la sociedad. Los que suscribimos la presente iniciativa, estamos convencidos de que las políticas públicas en México deben apuntalar esta institución, para que desde el apoyo a la familia se fortalezca el tejido social y se recuperen la confianza en la sociedad y en las instituciones.

Una consecuencia del proceso tan acelerado de globalización en el que vivimos, es sin duda la prevalencia de posiciones individualistas, que han ido mermando los cimientos sociales. Por ellos, quienes tomamos decisiones en nuestra sociedad, debemos estar bien conscientes de que buena parte de los fenómenos de violencia, inseguridad y delincuencia tienen su origen en la erosión que padecen los cimientos familiares en el México del siglo XXI. Esto tiene que cambiar. Debemos reconstruir el tejido social a partir de la familia.

En un entorno social con tantos retos a los que nos enfrentamos diariamente, la familia sigue siendo el marco de convivencia básico y de desarrollo de los menores. Hoy, muchos de los hijos de las familias mexicanas han caído en las garras de las adicciones o en otros casos se han perdido en la absurda guerra contra las drogas.

Los legisladores del Partido Encuentro Social creemos que el Congreso tiene la obligación de dotar a la institución de la familia de normas que generen mayor protección y estabilidad a todos sus miembros.

La adopción, es una figura que ha estado cobrando mayor utilidad en la sociedad del siglo XXI. Las cifras de menores adoptados en el mundo se ha estado multiplicando debido, sobre todo, a la conciencia de que una familia tiene mucho que aportar al desarrollo y crecimiento de un menor que, por sus circunstancias personales, no ha podido contar con un ámbito de bienestar en su familia de origen.

En ese sentido la adopción representa la gran oportunidad de darle una familia a los miles de niños que hoy sobreviven en los orfanatos, por lo que es nuestra obligación encontrar las vías para facilitar y homogeneizar el procedimiento de adopción, a efecto de evitar que siga siendo un proceso engorroso, poco práctico y por ende, en algunas regiones de México, francamente subutilizado.

**Dispersión de normas sobre la adopción**

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

Debido al Estado federal en el que vivimos, cada uno de los Códigos Civiles del país regula esta figura con las características y modalidades que considera más convenientes, con lo que en la práctica encontramos en México una amplia gama de normas relativas a la adopción que en algunos casos son incluso contradictorios entre sí.

Las principales normas sobre esta materia tienen que ver con los sujetos que involucra este procedimiento, los requisitos para adoptar, los tipos de adopciones y causales que pueden dar lugar a que se revoque la adopción.

Además existen también normas incluidas en otras leyes estatales que también rigen las modalidades y requisitos para adoptar. Particular importancia han adquirido durante los últimos años los sistemas de protección a la niñez que existen en las Procuradurías de los estados y en los organismos de apoyo a la familia como el DIF, que también juegan un papel muy importante en cada entidad federativa. Es decir, tan sólo en una misma entidad concurren, por lo menos, tres cuerpos de normas que rigen a todo lo relacionado con esta figura jurídica.

Por si ello fuera poco, el Estado mexicano tiene la obligación de cumplir con normas contenidas en instrumentos internacionales que también abordan esta figura y que, por haber sido firmadas y ratificadas, son parte del orden jurídico interno que rige en todo el territorio nacional. En este caso, se puede mencionar, por ejemplo, las normas relativas a la adopción internacional, que ya recogen la mayoría de las entidades federativas y a las tan importantes convenciones internacionales sobre conflictos de leyes en materia de adopción de menores, por un lado y, a la relacionada con la restitución internacional de menores, por el otro.

Particular problemática representa el hecho de que este conjunto de normas internacionales que obligan al Estado Mexicano, frecuentemente no son conocidas por los legisladores de algunas entidades federativas, lo que puede provocar que surjan infracciones a dichas normas por parte de una o varias legislaturas locales, pero que ponen también en riesgo el cumplimiento a compromisos internacionales adquiridos por México.

Todo lo anterior trae como consecuencia una enorme dispersión de normas sobre este tema, lo que nos ha llevado a cuestionarnos sobre la conveniencia de darles cierto grado de autonomía, a través de una reforma constitucional que faculte al Congreso de la Unión para emitir una Ley General que emita los requisitos mínimos y modalidades generales que a partir de su entrada en vigor regirán a la adopción en México.

La solución que hoy proponemos tiene la enorme ventaja de que logrará armonizar los criterios generales y los requisitos mínimos de la adopción en México, sin vulnerar la autonomía de los Poderes Legislativos de los Estados para que, en uso de sus facultades, puedan adaptar el modelo general contenido en la Ley General a las modalidades regionales que consideren convenientes, de acuerdo a la problemática específica de cada una de las entidades federativas.

Con ello se lograrán alcanzar los siguientes objetivos específicos:

- a) Simplificar y facilitar los procedimientos de adopción, de manera que todos los niños mexicanos tengan derecho a formar parte de una familia;
- b) Crear un piso mínimo de temas que deberán ser regulados y desarrollados por las legislaturas de las entidades federativas en materia de adopción;

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015**

c) Cumplir con los compromisos generales adquiridos por el Estado mexicano en esta materia armonizando la legislación con el contenido de los instrumentos internacionales de aplicación obligatoria; y,

d) Fortalecer en todo el territorio nacional el andamiaje jurídico que protege a la familia, por medio de una mejor regulación que redundará en mayores y mejores oportunidades para quienes en el futuro serán adoptados.

Quienes tenemos la alta responsabilidad de moldear a nuestras instituciones debemos estar a la altura de las circunstancias. En ese sentido urgen modificaciones a nuestro marco jurídico que se traduzcan en mayor protección a la familia por ser el pilar fundamental de la sociedad. No tenemos mucho tiempo más antes de que el tejido social pueda entrar en una espiral mayor de confrontación, desasosiego y caos por haber sido insensibles a las necesidades que impone el entorno.

Por lo anterior, los suscritos diputados sometemos a consideración las siguientes reformas y adiciones a los artículos cuarto y setenta y tres de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

**Decreto**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley...

...

...

...

...

...

**La adopción es un procedimiento regulado por la ley para fortalecer a la familia. La federación, los estados y municipios establecerán, en base a criterios científicos, los procedimientos para hacerla efectiva en los términos de la legislación general que deberá expedir el Congreso, misma que deberá contener por lo menos lo siguiente: concurrencia de los diferentes niveles de gobierno, términos de cada una de las etapas del proceso de adopción, sujetos que involucra la adopción, quienes podrán adoptar, quienes podrán ser adoptados, requisitos de la adopción, requisitos que deben acreditar los adoptantes, tipos de adopción, causales de revocación o terminación de la adopción, adopción internacional.**

...

...

...

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre  
de 2015**

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

...

...

XXIX-P Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, **incluidas leyes generales en materia de adopción**, 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.

**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 2015

**Diputados:** Alejandro González Murillo, Hugo Éric Flores Cervantes, Melissa Torres Sandoval, Abdías Pineda Morín, Ana Guadalupe Perea Santos, Gonzalo Guízar Valladares, Alfredo Ferreiro Velasco, Norma Edith Martínez Guzmán (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JERÓNIMO ALEJANDRO OJEDA ANGUIANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

**Planteamiento del problema y argumentos que la sustentan**

La teoría tripartita del poder establece que todo Estado debe de asegurar la libertad de los hombres, como base de un sistema que cumpla con las leyes dictadas, en las que la libertad consista en poder hacer lo que se quiere y en no estar obligado hacer lo que no se quiere, es decir, las leyes solo prohíben determinados actos.

Pero lo anterior, solo es posible en los Estados en que la libertad política es determinante, y no se abusa del poder y los documentos fundamentales aseguran que un poder pueda frenar a otro poder.

El propio Montesquieu, acepta que dicha teoría es modificable, y no es absoluta, expresándose así: “Me gustaría investigar cómo se distribuyen los tres poderes en los Gobiernos moderados que conocemos y calcular, según eso, los grados de libertad de que cada uno puede disfrutar. Pero no siempre hay que agotar el tema de manera que no quede nada por hacer al lector. No se trata de hacer leer, sino de hacer pensar.”

Tal teoría fue atacada y tachada de irracional y poco científica, pues no puede explicarse la separación en el ejercicio de los diversos atributos de la soberanía, ya que los poderes son rodajes de un mismo mecanismo, en virtud de que su fragmentación provocaría una parálisis desastrosa.

Como en toda ciencia del derecho, las doctrinas y teorías deben evolucionar en torno a las necesidades sociales, Hans Kelsen en su libro *“Teoría General del Derecho y del Estado”*, se refirió a la división de poderes como una distribución de competencias, que más que separar los poderes, evita que se concentre el poder en uno solo, esto es, se debe visualizar desde un plano protector de derechos y previsor de abuso del poder, pero sin caer en el extremo de considerarla inamovible, ya que si se persiste en tal conceptualización, la misma distribución de competencias se convertiría en una fuente generadora del abuso de poder.

Sobre la distribución de competencias, Hans Kelsen se expresó así:

**“La legalidad de la ejecución no solo debe ser asegurada por la separación de los poderes, sino que incluso es una consecuencia de esta”.**

Adicionalmente, el jurista J. Jesús Orozco Enrique afirma: *“Así pues, lo que en realidad significa la así llamada “división de poderes” no es más que el reconocimiento de que, por una parte, el Estado tiene que cumplir determinadas funciones –el problema técnico de la división del trabajo – y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas divisiones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el telosideológico de la teoría de la “división de poderes”.*”

En esta tesitura, cada Estado Soberano en la esfera de su competencia, hace la distinción y la colaboración de los poderes que lo componen. En el caso de México, nuestro sistema de gobierno

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

“Presidencialista”, se caracteriza por establecer una igualdad y un equilibrio más perfecto entre los Poderes de la Unión, es decir, que ningún Poder se encuentra subordinado a otro.

Nuestro artículo 49 constitucional vigente, en su primer párrafo, establece: “*El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial*”.

La división de poderes, es uno de los tantos principios propios de una República democrática como es la nuestra, su importancia es tanta, que se conceptualiza como piedra angular que funda la doctrina filosófica de nuestra Constitución Política.

Haciendo una revisión de nuestra Carta fundamental, se puede apreciar que sus disposiciones concretas simplemente señalan las atribuciones designadas a cada una de las ramas en que se distribuye el poder público, articulándolas y distinguiéndolas concretamente; pretende que no haya invasión de atribuciones reconocidas a un poder público ajeno al pueblo. Pero igualmente señala en ocasiones, situaciones *político-jurídicas* en las cuales, simultánea o secuencialmente dos poderes pueden y deben intervenir, y en ocasiones hasta los tres poderes, con lo cual refuerza la aseveración relativa a que estamos en presencia de un fenómeno de *colaboración entre poderes* y no de *división*.

Lo anterior, se reafirma con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo este criterio establecido desde la Quinta Época: Registro 28,2427, Tesis Aislada, Instancia Pleno, Fuente Semanario Judicial de la Federación XIX, Materia Administrativa, Página 97:

### “División de poderes

”El principio de división de poderes no es absoluto y tiene numerosas excepciones, pues no siempre el Legislativo legisla, ni el Ejecutivo ejecuta, ni el Judicial juzga, sino que, cada uno de ellos, en su carácter de poderes emanados de la voluntad popular, ejecuta, autorizado por la Constitución, actos que corresponden a los otros; así, las autoridades agrarias y obreras que tienen facultades para decidir controversias entre los particulares, y, al atribuírselas la Constitución, estableció nuevas excepciones al principio de la división de poderes y dio caracteres judiciales innegables a los procedimientos administrativos agrario y obrero; consecuentemente, sus resoluciones tienen el carácter de irrevocables, pues de lo contrario, carecerían de la responsabilidad necesaria; y más sana teoría del derecho administrativo, extiende tal carácter de irrevocabilidad, hasta las resoluciones administrativas de carácter judicial, cuando por la revocación de ellas se afectan intereses de tercero.”

Resulta evidente que nuestra constitución ha sufrido diversas modificaciones a lo largo de su historia, el Poder Judicial no ha sido ajeno a tal fenómeno, precisamente la búsqueda histórica de distribución del poder en beneficio del particular ha llevado a nuestro máximo Tribunal a circular por diversas formas de estructuración jurídico-políticas.

Es por ello, qué, con el fin de erradicar prácticas que generan fraudes a la ley, se propone eliminar el conocido “veto de bolsillo” que actualmente se encuentra implícito en la deficiente legislación del artículo materia de reforma y que establece las bases organizativas para el gobierno en el Distrito Federal.

También se propone un mecanismo que asegure la aplicación de la ley, para los casos en que los Secretarios de despacho sean omisos en cumplir con su obligación reglamentaria.

## Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto y motivado, el suscrito, diputado Alejandro Ojeda Anguiano, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de la LXIII Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorgan por el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa como proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el artículo 122, Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de veto de bolsillo**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 122, Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso B), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Base Segunda. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

- a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
- b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos, **si no se cumple con la obligación de expedir el reglamento en el tiempo señalado por los artículos transitorios, la Asamblea Legislativa determinará la aplicación de la ley.**

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre  
de 2015**

**Se reputará aprobado por el Jefe de Gobierno todo proyecto no devuelto con observaciones a la Asamblea Legislativa dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Jefe de Gobierno dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Asamblea Legislativa ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en la Gaceta del Distrito Federal, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si la Asamblea Legislativa cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Diputación Permanente.**

- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;
- e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y
- f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

**Transitorio**

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

Palacio legislativo de San Lázaro, a 10 de noviembre de 2015.

Diputado Alejandro Ojeda Anguiano (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARICELA CONTRERAS JULIÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

**Argumentos**

Juristas destacados en todo el país coinciden en señalar que un Estado Democrático de Derecho debe contar con el reconocimiento y acceso pleno de derechos de los sujetos procesales y un funcionamiento efectivo del sistema de justicia penal.

En nuestra Constitución, esta premisa se buscó introducir a través de la reforma penal con disposiciones para implementar el sistema acusatorio, el fortalecimiento del debido proceso legal respetando la presunción de inocencia; sin embargo se introdujo una figura que contraría de tajo todas estas disposiciones: El arraigo.

Existen cientos de testimonios de las víctimas de arraigo, que han evidenciado los peligros que esta práctica significa, incluso existen recomendaciones Internacionales que sugieren que se derogue; se han documentado casos de personas arraigadas que nunca saben de qué se les acusa, sufren golpes, ahogamiento o confinamiento con tal de que se declaren culpables o que incriminen a personas de las que jamás han oído hablar.

Tan sólo en el sexenio anterior, alrededor de 8 mil personas fueron arraigadas bajo orden federal, lo que sin duda constituye un amplio universo de personas que sufrieron de manera directa por parte de la autoridad, actos que atentan contra sus derechos fundamentales.

Hasta ahora el gobierno federal y algunos gobiernos locales han justificado el uso de esta figura escudándose en la lucha contra el narcotráfico o que se está protegiendo a la ciudadanía de la inseguridad; sin embargo, en esos operativos contra el crimen organizado priva una grave discriminación contra ciertos ciudadanos en razón de su forma de vestir, de sus rasgos físicos o de su domicilio, ya que también existe una inmensidad de policías desesperados por cumplir con cuotas de detenidos ante sus mandos, y la Constitución autoriza al Ministerio Público a solicitar una orden de arraigo ante una simple sospecha, y a muchos ya detenidos, estas autoridades, procuran que acaben por inculparse o declarar en contra de ciertas personas, porque estamos en un sistema que da un alto valor a las primeras confesiones que hace la persona al ser detenida.

De este modo, el arraigo de ninguna manera puede ser un instrumento válido para velar por la seguridad y la justicia, ya que su uso solo genera nuevas víctimas, independientemente de que tengan o no responsabilidad en los delitos que se les imputan; esto porque a las personas se les puede arraigar o mejor dicho privar de su libertad personal, primero por 40 días y en el peor de los casos durante 80 días sin pruebas fehacientes de su participación en un acto delictivo.

Durante este tiempo, pueden sufrir desde afectaciones laborales, amenazas en contra de su familia, incertidumbre en sus familiares cercanos y cuando la persona sale libre ya tiene una mancha, que ni siquiera es formalmente un antecedente penal; con una reputación y economía difíciles de recuperar, enfrentando una vida cotidiana sin un sistema integral de atención a víctimas de delito y mucho menos, las que sufrieron violaciones a derechos humanos o de reparación del daño por parte del Estado.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

A las personas arraigadas se les niega el derecho humano a contar con la opción de un recurso legal efectivo en contra de estas órdenes, aún cuando está reconocido internacionalmente.

Se ha documentado que el arraigo en no pocas ocasiones ha propiciado la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, existen innumerables casos en que miembros del Ejército, sin ninguna experiencia de proximidad social, retienen ilegalmente a personas en retenes o en patrullajes, con lo que comienzan con transgredir la obligación de entregarlos sin demora al Ministerio Público, sin duda estamos ante una figura prejuzgatoria, contraria a los derechos humanos.

El arraigo constituye además una decisión discrecional del Ministerio Público, ya que para su aplicación éste no cuenta con ningún parámetro para solicitarlo a la autoridad judicial y el juez tampoco cuenta con elementos objetivos para otorgarlo o negarlo, puesto que no se requiere documentar ninguna acusación ni contar con pruebas convincentes para plantear una orden de arraigo, debido a que el texto constitucional sólo establece que el arraigo procederá tratándose de delitos de delincuencia organizada, 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.

En ese tenor, a pesar de que el inculpado tiene derecho a una asesoría jurídica, a conocer cómo va el procedimiento, nuestra propia Constitución establece una restricción a un derecho humano; sin embargo el arraigo no se ha aplicado en el país como una medida de excepción, se ha abusado y se ha convertido en una figura que viola derechos fundamentales.

A las personas que están arraigadas, no se les informa acerca de las investigaciones que están ocurriendo, mientras ellos se encuentran incomunicados, lo que les dificulta demostrar su inocencia en esta situación.

Otra justificación para mantener el arraigo ha sido el que el presunto pueda sustraerse de la justicia; sin embargo para ello se puede utilizar el embargo precautorio, el brazalete, en fin, sería cuestión de buscar alternativas que no vulneren los derechos humanos en un Estado que cuenta con una tradición jurídica garantista; incluso no estaría por demás revisar si ese arraigo puede realizarse en el domicilio particular del inculpado, lo que traería grandes ahorros a las autoridades.

Una casa aparte, especializada en donde no sabemos qué ocurra, tan solo es un escenario ideal para cometer torturas y todo tipo de presiones, lo que constituye sin duda un caldo de cultivo para violar todo tipo de derechos humanos.

No obstante todos los inconvenientes descritos, el arraigo no ha demostrado ser un apoyo para un proceso penal más justo y eficiente. En la mayoría de los casos, las personas arraigadas manifiestan que en el momento de la detención, no se les ha mostrado orden judicial alguna; contradiciendo nuestro sistema jurídico que se supone es garantista, vulnerando el principio de presunción de inocencia plasmado en la Constitución. Basta decir que tan sólo un 3% de las órdenes de arraigo derivan en sentencias condenatorias, de acuerdo al cálculo de las organizaciones defensoras de derechos humanos; por lo que se puede concluir que su aplicación de ninguna manera ha sido eficaz para la impartición de la justicia.

Resulta útil para sustentar esta Iniciativa mencionar la reforma constitucional en materia de derechos humanos, específicamente al artículo 1o. –publicada en el Diario Oficial de la Federación

**Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015**

el 10 de junio de 2011—, que establece el principio denominado *pro persona*, el cual implica la obligación de preferir, privilegiar o favorecer la aplicación de aquella norma que otorgue una mayor protección a los derechos de la persona, es decir, aunque la norma que implica un mayor nivel de protección de los derechos de la persona sea jerárquicamente inferior, o bien, que haya sido introducida al sistema jurídico con anterioridad a otra norma menos protectora, con base a este principio dicha norma deberá aplicarse sobre cualquier otra. Incluso, si se llegara a presentar una contradicción entre una norma constitucional y, por ejemplo, una norma internacional en materia de derechos humanos que cuenta con un contenido de mayor protección que la norma constitucional, deberá aplicarse la norma internacional, y por el contrario, si la norma constitucional confiere mayor reconocimiento a los derechos humanos, ésta última es la que se tendrá que aplicar.

Reforzando esta idea, consideramos importante citar el siguiente criterio de la Primera Sala de la SCJN al pronunciarse sobre los alcances del principio *pro persona*:

<b>Localización:</b> Décima		Época.
Instancia:	Primera	Sala
Fuente:	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro IV, Tomo 3, enero de 2012.	
Página:		2918.
Tesis:	1a.	XIX/2011
Materia (s):	Constitucional.	

**Principio *pro persona*. Criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable.**

De conformidad con el texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en materia de derechos fundamentales, el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Consecuentemente, las normas provenientes de ambas fuentes, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Ahora bien, en el supuesto de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los tratados internacionales, la elección de la norma que será aplicable —en materia de derechos humanos—, atenderá a criterios de favorabilidad del individuo o lo que se ha denominado principio *pro persona*, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional. Según dicho criterio interpretativo, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción. En esta lógica, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el Texto Constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

Amparo directo 28/2010. Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. 23 de noviembre de 2011. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

En la siguiente jurisprudencia de la Primera Sala de la SCJN, se establecen cinco requisitos para que las restricciones a los derechos fundamentales decididas por el legislador sean válidas:

**“Restricciones a los derechos fundamentales. Elementos que el juez constitucional debe tomar en cuenta para considerarlas válidas.**

Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria. Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática.”<sup>1</sup>

Con esos elementos, tenemos que cualquier restricción a derechos fundamentales que determine el legislador debe ser:

- Admisible constitucionalmente, es decir, que la propia Constitución la prevea;
- Necesaria, en el entendido que el fin buscado con la restricción no puede alcanzarse por otros medios y debe ser idónea respecto a lo que se busca;
- Proporcional, lo que se traduce en una correspondencia entre el objetivo de la restricción y la afectación a los derechos fundamentales, pues esta última no debe implicar un efecto desmedido y perjudicial contra los valores contenidos en los derechos para conseguir un fin a costa de la protección constitucional que se les reconoce;
- No contraria a la ley, incluidas las normas internacionales, obligando a actuar con los alcances y límites de las facultades para emitir la restricción y sin establecer situaciones que atenten contra el ordenamiento jurídico que reconoce derechos fundamentales, y

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

– Compatible con la naturaleza de los derechos reconocidos en la Constitución, para asegurar una convivencia armónica y democrática de la sociedad, como uno de los fines del establecimiento del orden jurídico.

Por otra parte, la propia Constitución reconoce, en el caso concreto, el principio de presunción de inocencia el cual implica, conforme al artículo 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos lo siguiente:

“8.2 Toda persona inculpada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no establezca legalmente su culpabilidad Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;
- c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.”

Nuestra reflexión, con los elementos aportados, sostiene que no es aceptable la figura del arraigo en la Constitución, aunque llamamos la atención que dentro del propio texto constitucional existen esas posibilidades de restricción contra las personas referidas, incluso, sin que se llegue a los supuestos de la sentencia firme que mencionamos. Lo anterior, más que responder a si por estar previstas en la norma son aceptables, debe cuestionarse si cumplen con los requisitos para que la restricción a un derecho fundamental se considere válida, pues desde nuestra perspectiva no respetan la naturaleza de los mismos en situaciones concretas.

De manera adicional, existen diversas recomendaciones de organismos internacionales que han externado la preocupación por la figura del arraigo y la señalan como claramente violatoria de derechos fundamentales, por mencionar algunas citamos las siguientes:

De acuerdo con las Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre México, emitidas en 2010, son recurrentes en el país diversas acciones

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4402-III, martes 10 de noviembre de 2015

gubernamentales manifiestas en legislación y políticas públicas que profundizan las condiciones estructurales que hacen posible la práctica de la tortura y la impunidad que le está asociada. Entre dichas acciones se encuentra el establecimiento de un subsistema de excepción con restricciones a las garantías básicas de debido proceso para las personas acusadas de pertenecer a grupos de delincuencia organizada, así como la constitucionalización de la figura del arraigo penal en el sistema jurídico mexicano (párrafos 11 a 15).

Ya desde la revisión del cuarto informe periódico de México ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre México en el año 2006, incluso previo a la reforma constitucional en materia de justicia, el Comité había analizado la utilización de la figura del arraigo, emitiendo al Estado la siguiente recomendación:

“El Estado Parte debe, a la luz de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, garantizar que la figura del arraigo desaparezca tanto en la legislación como en la práctica, a nivel federal así como a nivel estatal (párrafo. 15).”

Asimismo, existen Recomendaciones emitidas por el Consejo de Derechos Humanos durante la revisión del Examen Periódico Universal en 2009, en que México rechazó las tres recomendaciones que se habían emitido en relación al uso del arraigo, argumentando que éste era necesario para el avance de las investigaciones debido a la complejidad de la delincuencia organizada. Asimismo, en el informe de seguimiento a las recomendaciones que emite el Subcomité para la Prevención de la Tortura en que el Estado desarrolla un Plan de Acción para la implementación de las mismas, México continúa argumentando la necesidad del arraigo.

En el informe sobre la visita a México del Subcomité de las Naciones Unidas sobre la Prevención de la Tortura, el Subcomité señaló que cerca del 50% de los casos analizados de personas bajo arraigo, los exámenes médicos mostraban signos de violencia reciente (párrafo 225).

Estas consideraciones nos llevan a proponer la derogación de la figura del arraigo para evitar una esquizofrenia jurídica en nuestra Constitución, pues no puede por un lado reconocer principios tan importantes como presunción de inocencia, progresividad de derechos y aplicación de normas que en mayor medida benefician a las personas y, por el otro, contemple figuras que violan sistemáticamente los derechos humanos como lo es el arraigo.

### **Fundamento legal**

La suscrita, Diputada Federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados; con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, numeral 1, fracción VIII; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**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)**

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**Transitorios**

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

**Segundo.** En un plazo que no podrá exceder de 180 días naturales, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberán reformar o derogar, según corresponda, aquellas disposiciones jurídicas que incluyan la medida cautelar del arraigo o medida análoga a efecto de armonizarlas con la presente reforma a la Constitución federal.

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a los 10 días de noviembre de 2015.

(Rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SERGIO EMILIO GÓMEZ OLIVIER, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, diputado Sergio Emilio Gómez Olivier, de la LXIII Legislatura, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad que otorga el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de establecer como prioridad nacional a las actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación, bajo la consideración de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación son precursores esenciales de la competitividad y el crecimiento económico, por ello requieren un fuerte impulso, promoviendo vínculos colaborativos entre científicos, tecnólogos, académicos e industriales, necesitamos avanzar hacia una sociedad del conocimiento que se fundamente en la formación, valoración y aprovechamiento del talento.

México requiere impulsar de forma creciente y constante su sistema de investigación científica y tecnológica, a través del destino de mayores recursos a la ciencia y tecnología con la finalidad de mejorar la competitividad nacional y lograr un desarrollo equiparable con las economías desarrolladas del mundo, convirtiendo a la ciencia y la tecnología en un instrumento eficaz para combatir la pobreza y generar progreso en beneficio de todo el país.

Lamentablemente nuestro país aún carece de bases científicas y tecnológicas sólidas. Las instituciones de ciencia y tecnología se encuentran mal coordinadas, los vínculos entre los científicos y el sector empresarial están poco desarrollados. Es preciso realizar un análisis de las políticas y las instituciones nacionales de ciencia, tecnología e innovación y de los marcos jurídicos, incluidos los órganos y los mecanismos de asesoramiento, para asegurar que contribuyan efectivamente a satisfacer las necesidades de desarrollo.

La falta de una base científica y tecnológica sólida da por resultado que los recursos humanos y de capital sean insuficientes, y es resultado a su vez de una falta de apreciación de la función crítica de la ciencia y la tecnología en el desarrollo, así como de una metodología incoherente para el establecimiento de esa base y de la ausencia de una política coherente para hacer frente a las necesidades y los recursos humanos y de capital nacionales.

La problemática del desarrollo científico y tecnológico en México es un problema complejo. Es incuestionable que se requiere aumentar de manera considerable la inversión en ciencia y tecnología ya que, aun cuando el artículo 9 Bis de la Ley de Ciencia y Tecnología prevé para el Estado la obligación de destinar un monto anual suficiente para que el gasto nacional en las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico no sea menor al 1 por ciento del producto interno bruto, PIB, del país, y a pesar de los esfuerzos tendentes a incrementar los recursos federales asignados a la ciencia y tecnología, no existe una tendencia de crecimiento uniforme y mucho

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4403-II, miércoles 11 de noviembre de 2015

menos proporcional al 1 por ciento del PIB. Muestra de ello es que entre todos los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, México se sitúa en el último lugar en cuanto a inversión para investigación y desarrollo (I+D), al destinar en promedio en los últimos 5 años únicamente el 0.4 por ciento del PIB mientras que otros países invierten una proporción considerablemente mayor, Corea del Sur invierte el 4.0 por ciento de su PIB, seguido de Japón y Suecia con 3.5 por ciento y 3.3 por ciento, respectivamente. México es superado, incluso por Turquía y Grecia que están entre el 0.9 y 0.8 por ciento<sup>1</sup>.

Con el ritmo de crecimiento actual, México no podrá cumplir hasta 2050 la obligación de invertir uno por ciento del producto interno bruto en investigación científica y tecnológica. Ciertamente los compromisos adquiridos por el gobierno federal no han sido suficientes en cuanto a la inversión en ciencia y tecnología, si se considera que la inversión media en los países de la OCDE se sitúa en 2.3 por ciento del PIB<sup>2</sup>. La OCDE recomienda que la inversión sea entre el 1 y el 1.5 por ciento del PIB. Evidentemente, las cifras muestran que no se está cumpliendo con lo establecido en la Ley de Ciencia y Tecnología ni con las recomendaciones hechas por la OCDE.

Otros datos que muestran el rezago en materia de ciencia y tecnología se refieren al hecho que nuestro país ocupa el último puesto en personal ocupado que se desempeña en las áreas científicas y tecnológicas y en registro de patentes de acuerdo con la OCDE. La balanza de pagos en el ámbito de la tecnología muestra un déficit considerable y persistente, en el que las exportaciones de tecnología cubren menos de 10 por ciento de las importaciones.<sup>3</sup> A pesar del avance reciente, la capacitación de los recursos humanos en el terreno de la ciencia y la tecnología es claramente insuficiente.

Este desempeño general puede atribuirse a las deficientes condiciones para la innovación, especialmente en lo que respecta a la falta de un vigoroso entorno de competencia en algunos sectores claves, como el de las telecomunicaciones y el acceso a servicios de Internet competitivos.

No obstante, aunque fundamental, los recursos no es la solución última del problema. Para transformar a México en un polo de innovación, es necesario tomar medidas de fondo en un amplio espectro de políticas públicas.

La situación de letargo que vive el desarrollo científico y tecnológico del país, es un reflejo, entre otras cosas, que en nuestro país aún no se reconoce la utilidad de la ciencia, y mucho menos cree que es una actividad fundamental para el desarrollo del país.<sup>4</sup> Desafortunadamente, la no valoración de la ciencia como un eje central de desarrollo se extiende de manera amplia a la clase política mexicana. Es más, pareciera que la única política de Estado respecto a la ciencia es no darle la importancia que requiere. Sin una agenda de desarrollo científico nacional que establezca cuáles son las áreas prioritarias de desarrollo, la ciencia en México continuará sin rumbo, como una actividad marginal del Estado. Desafortunadamente, la no valoración de la ciencia como un eje central de desarrollo se extiende de manera amplia a la clase política mexicana.

Este contexto responde a la necesidad de regular constitucionalmente uno de los aspectos fundamentales de las sociedades contemporáneas: el impulso de actividades científicas, tecnológicas y de innovación.

En la Carta Magna se debe establecer explícitamente, tanto los objetivos a alcanzar como las medidas que deben tomarse para tal efecto, a fin de que los programas de la administración pública

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4403-II, miércoles 11 de noviembre de 2015

deberían sujetarse a objetivos generales que deben servir de guía para armonizar los distintos programas y acciones y ser un amplio marco en el que tengan cabida los programas específicos.

De este modo, se propone adicionar el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de establecer la investigación científica y el desarrollo tecnológico y la innovación sean incluidos como variables estratégicas en el desarrollo del país toda vez de que las actividades de investigación científica, tecnológica y de innovación requieren de un mayor impulso y reconocimiento con el objeto de incrementar la competitividad nacional y lograr un desarrollo económico y social similar al de los países desarrollados, propiciando a la ciencia, la tecnología y la innovación como herramientas para elevar el nivel de vida de todos los mexicanos.

La redacción propuesta incluye 3 conceptos básicos: investigación, innovación y desarrollo, que corresponden a 4 propósitos prioritarios: crecimiento económico, bienestar social, progreso cultural y solución de los problemas nacionales. La alusión en términos generales a la investigación permite incluir a las ciencias de la naturaleza, a las ciencias sociales, a las humanidades y a la tecnología.

Es importante destacar que modificación propone la inclusión del concepto de innovación, que se encuentra prácticamente ausente en la Constitución<sup>s</sup>, ya que la capacidad innovadora de una sociedad, entendida en un sentido amplio, comprende a la innovación productiva, organizacional e institucional, y representa un factor clave en la determinación de la productividad y competitividad de la economía. En México, el estancamiento de la productividad, así como la pérdida de competitividad sustentada sobre bases robustas, son indicativos de dificultades en relación con su capacidad tecnológica e innovadora.

Con esta propuesta se pretende hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible, se requiere una sólida vinculación entre escuelas, universidades, centros de investigación y el sector privado. Además, se debe incrementar la inversión pública y promover la inversión privada en actividades de innovación y desarrollo. Los esfuerzos encaminados hacia la transferencia y aprovechamiento del conocimiento agregarán valor a los productos y servicios mexicanos, además de potenciar la competitividad del capital humano nacional.

Se requiere crear entonces condiciones más propicias para innovación. Pero sigue siendo necesario mejorar en muchos aspectos, especialmente en el ámbito de la educación, pues el aumento de las aptitudes en todos los niveles es imperativo.

Con la iniciativa también se pretende propiciar una mayor eficiencia del gasto, dando prioridad al apoyo directo, más que a los incentivos fiscales. El estudio también aboga por la intensificación de los programas de asociación entre los sectores público y privado en renglones prioritarios como salud, energía, agua, alimentos y seguridad.

Los gobiernos tienen la posibilidad de acelerar la recuperación y sentar las bases para un crecimiento más sólido, más justo si realizan las inversiones adecuadas y crean un marco propicio para la innovación. Para las economías emergentes como México, la innovación, la ciencia y la tecnología deben ser la piedra de toque de la política nacional de desarrollo. La innovación debe sustituir al petróleo como motor del desarrollo.

Por lo expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

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

**Único.** Se reforma la fracción V y se adiciona un segundo párrafo a la misma fracción del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 3o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios–, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

I. a IV. ...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, **invertirá y apoyará el desarrollo de actividades científicas, tecnológicas y de innovación**, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

**Para el desarrollo de actividades científicas, tecnológicas y de innovación, el Estado proveerá recursos a las instituciones públicas de investigación y de enseñanza superior, otorgará financiamiento a los proyectos que considere estratégicos para el desarrollo económico y social del país, contribuirá a la formación de capital humano, promoverá la cooperación internacional y creará incentivos para las actividades de investigación, de desarrollo tecnológico y de innovación que realice el sector social o privado.**

VI. a IX. ...

**Transitorio**

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

**Notas**

1 OCDE (2015), Main Science and Technology Indicators. Vol. 2015/1, OECD Publishing, Paris.

2 Ibid.

3 OCDE (2013), OECD Reviews in Innovation Policy: Knowledge based Star ups in Mexico, OECD Publishing, París.

4 Véase los resultados de la ENPECYT realizada por el Inegi.

5 La única alusión al concepto de innovación se da en el artículo Décimo Cuarto Transitorio en el marco de las reformas constitucionales relativas a la reforma energética del 20 de diciembre del 2013. En dicha disposición se señala que se destinarán recursos del Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el Desarrollo.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de noviembre de 2015.

Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4403-II, miércoles 11 de noviembre  
de 2015

Diputado Sergio Emilio Gómez Olivier (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 80. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA NORMA XÓCHITL HERNÁNDEZ COLÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

La que suscribe, Norma Xóchitl Hernández Colín, diputada federal a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Ley Fundamental y 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 80. constitucional, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El “derecho de petición”,<sup>1</sup> es la garantía individual consagrada en el artículo 80. de la Ley Fundamental, en donde cualquier gobernado que presente una petición ante una autoridad, tiene derecho a recibir una respuesta.

El ejercicio por el particular y la obligación de la autoridad de producir una respuesta, se caracterizan por los elementos siguientes:

a) La petición: debe formularse de manera pacífica y respetuosa, dirigirse a una autoridad y recabarse la constancia de que fue entregada; además de que el peticionario ha de proporcionar el domicilio para recibir la respuesta.

b) La respuesta: la autoridad debe emitir un acuerdo en breve término, entendiéndose por éste **el que racionalmente se requiera para estudiar la petición y acordarla**, que tendrá que ser congruente con la petición y la autoridad debe notificar el acuerdo recaído a la petición en forma personal al gobernado en el domicilio que señaló para tales efectos, sin que exista obligación de resolver en determinado sentido, esto es, el ejercicio del derecho de petición no constriñe a la autoridad ante quien se formuló, a que provea de conformidad lo solicitado por el particular, sino que está en libertad de resolver de conformidad con los ordenamientos que resulten aplicables al caso, y la respuesta o trámite que se dé a la petición debe ser comunicada precisamente por la autoridad ante quien se ejercitó el derecho, y no por otra diversa.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos por su parte ha sostenido,<sup>2</sup> que la **razonabilidad de los plazos** en los que deben desarrollarse los procesos judiciales, en términos de los artículos 7, numeral 5 y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, está determinada por **la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado y la conducta de las autoridades**, de manera que la justificación de la dilación de una decisión judicial depende de las circunstancias concretas que concurren en el asunto de que se trate.

El órgano jurisdiccional internacional<sup>3</sup> ha considerado los siguientes elementos para determinar la razonabilidad del plazo del proceso judicial: a) complejidad del asunto; b) actividad procesal del interesado; c) conducta de las autoridades judiciales,<sup>4</sup> y d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.<sup>5</sup>

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4404-II, jueves 12 de noviembre de 2015

Luego entonces, en los elementos que determinan la razonabilidad, no se instituyen plazos para dar cumplimiento al derecho de petición por parte de la “autoridad”.

La respuesta al gobernado, queda sujeta a los elementos ya señalados, los cuales han sido retomados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>6</sup>

En el artículo 8º de la Norma Fundamental no se establece de manera expresa un plazo para dar respuesta a las peticiones de los gobernados.

La expresión “breve término”, a que se refiere el artículo 8o. constitucional, que ordena que a cada petición debe recaer el acuerdo correspondiente, es aquel en que individualizado al caso concreto, sea el necesario para que la autoridad estudie y acuerde la petición respectiva sin que, desde luego, **en ningún caso exceda de cuatro meses.** <sup>7</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al “breve término” no emitido criterio en cuanto al término o plazo para que las autoridades den respuesta a las peticiones hechas por los gobernados.

Es por ello que proponemos que se debe atender a los criterios de razonabilidad emitidos por el Poder Judicial de la Federación y los órganos jurisdiccionales internacionales en materia de derechos humanos.

Aunado al hecho de que los plazos de razonabilidad no podrán exceder de noventa días naturales, *con excepción de aquellos señalados expresamente en otros ordenamientos jurídicos.*

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

### **Decreto por el que se reforma el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se **reforma**, el segundo párrafo del artículo 8o. y se **adiciona** con un último párrafo el mismo precepto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 8o.** Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario, **atendiendo a los criterios de razonabilidad emitidos por el Poder Judicial de la Federación y los órganos jurisdiccionales internacionales en materia de derechos humanos.**

**Los plazos de razonabilidad no podrán exceder de sesenta días naturales, con excepción de aquellos señalados expresamente en otros ordenamientos jurídicos.**

### **Transitorio**

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4404-II, jueves 12 de noviembre de 2015

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

### Notas

1 Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia Tesis: XXI.Io.P.A. J/27, Página: 2167

2 Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis I.Io.A.E.64 A (10a.), Página: 2003

3 [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_265\\_esp.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_265_esp.doc)

4 Cfr. Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr. 77, y Caso García y familiares Vs. Guatemala, supra, párr. 153.

5 Cfr. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 155, y Caso García y familiares Vs. Guatemala, supra, párr. 153.

6 Cfr. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis I.Io.A.E.63 A (10a.), Página: 2004

7 Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis I.4o.A.68 K, Tomo XIII, Febrero de 1994, página 390.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los once días del mes de noviembre del año dos mil quince.

Diputada Norma Xóchitl Hernández Colín (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 29 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARICELA CONTRERAS JULIÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

**Argumentos**

A principios de los años noventa y a finales de la Guerra Fría en nuestro país proliferó un nuevo tipo de conflictos internos, puesto que un número significativo de personas fueron retiradas del lugar donde habitaban dentro de su propio país, incluso de la misma región; a dicho fenómeno se le denominó desplazamientos internos.

Se ha tratado de negar el origen principal de dichos desplazamientos, ya que se perciben intereses políticos y económicos que persiguen el aprovechamiento y control de los recursos naturales de las comunidades donde las personas han sido desplazadas, sumándose además factores asociados a la inseguridad o el narcotráfico; no obstante, públicamente se ha dicho que los desplazamientos obedecen a conflictos de índole religioso, étnicos o de identidad.

El aumento de los desplazamientos internos en diversos países, con el consecuente conocimiento de la situación que viven las personas afectadas, sin duda es preocupante, ya que las personas desplazadas internamente sufren carencias y privaciones, lo que expone su integridad física y supervivencia en todo el proceso que viven. Esto se ve mayormente reflejado en las personas que presentan una debilidad física mayor como es el caso de las niñas, niños, adultos mayores, mujeres, personas con discapacidad y grupos que por sus condiciones son vulnerables, como el caso de los pueblos indígenas.

Dicha situación llevó a la comunidad internacional a la búsqueda de mecanismos que regularan los desplazamientos internos y protejan a las personas que los viven, a la vez de aplicar instrumentos institucionales que vinculen a los gobiernos con su cumplimiento para la tutela de sus derechos.

En la Compilación y Análisis de las Normas Jurídicas se recogen las normas internacionales en materia de derechos humanos estableciendo disposiciones para la protección de las personas desplazadas internamente, existiendo un informe que ostentó el Representante de la ONU para el tema de los desplazados en la Asamblea General de dicho organismo.

El documento presentado se basa en estudios realizados por el Instituto de Derechos Humanos Ludwig Boltzmann (Austria); la American Society of International Law y el International Human Rights Law Group (Estados Unidos de América). Los análisis fueron examinados por juristas y expertos en la materia durante 1994 y 1995, lo que dio como resultado un sólo documento que fue aprobado en septiembre de 1995 y es lo que se conoce como Compilación y Análisis de las Normas Jurídicas.

La compilación reconoce que existen diversas esferas en que el derecho no ofrece suficiente protección a las personas desplazadas y alerta sobre las consecuencias que producen los desplazamientos, como son el rompimiento del núcleo familiar y de los lazos culturales y sociales dentro de una comunidad; además de terminar con las relaciones estables de empleo, de hacer difícil o imposible las oportunidades educativas, de privar de una protección especial a las niñas, niños,

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4404-II, jueves 12 de noviembre de 2015

mujeres, enfermos y personas adultas mayores y de negar el acceso a los servicios que ofrece el sector público o privado para la satisfacción de sus necesidades.

En lo que respecta a las normas internacionales de los derechos humanos, la Compilación evoca lo señalado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Carta de las Naciones Unidas, pues reconocen los derechos y libertades fundamentales de las personas que son inherentes a la dignidad humana; además establecen la obligación del Estado de respetar y asegurar dichos derechos y libertades. De ahí que en diversos ordenamientos internacionales se encuentren disposiciones que, no en un sentido estricto ni explícito, tutelan los derechos de los desplazados internos y en algunos casos se llega a su prohibición.

Al reconocer al Derecho Humanitario como la rama del Derecho Internacional que protege los derechos de las víctimas de conflictos armados al interior y fuera de un país, la Compilación hace un repaso de los ordenamientos que son parte del Derecho Humanitario; derivado de ello, establece que el Comité Internacional de la Cruz Roja supervisa y coadyuva en la aplicación del mismo, de acuerdo a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y a sus Protocolos adicionales, con lo que se contribuye a una protección y ayuda de las personas desplazadas al interior de su país en situaciones de conflicto.

La Compilación reconoce tres situaciones donde se dan desplazamientos internos, las cuales son reguladas por ordenamientos jurídicos en especial y son:

- Las situaciones de tensiones y de disturbios o de desastres, donde son aplicables las normas de los derechos humanos
- Las situaciones de los conflictos armados no internacionales regidos por algunos de los principios del Derecho Humanitario y por muchas garantías de los derechos humanos
- Las situaciones del conflicto armado de un Estado a otro donde las disposiciones del Derecho Humanitario llegan a ser sobre todo operativas, aunque muchas garantías importantes de los derechos humanos siguen siendo aplicables

Aunque la Compilación refiere un amplio estudio sobre diversos ordenamientos del Derecho Humanitario y de las normas internacionales de los derechos humanos, una vez presentado dicho informe ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, se llegó a la conclusión de que era necesario realizar un análisis por separado de las normas que protegen a los desplazados y que dan derecho a no ser desplazado en particular.

Se preparó un documento denominado Compilación y Análisis de las Normas Jurídicas, Parte II: Aspectos jurídicos relativos a la protección contra los desplazamientos arbitrarios (Documento E/CN.4/1998/53/Add.1) Dicho estudio fue preparado por la griega María Stavropoulou, revisado por diversos expertos en Ginebra entre 1996 y 1997, entre los cuales se encontraban Robert K. Golman (Estados Unidos de América), Walter Kälin (Suiza), Manfred Nowak (Austria), Daniel Helle de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Jean-Francois Durieux de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Toni Pfanner y Jean Phillippe Lavoyer del Comité Internacional de la Cruz Roja.

El documento referido muestra un análisis de la legislación internacional que implícita o explícitamente prohíbe los desplazamiento internos; sin embargo, un aspecto que es importante

destacar es que el estudio menciona las diversas disposiciones en las que se prohíben los desplazamientos que llama arbitrarios, es decir, los que no se encuentran justificados por causa legal o de hecho alguna. Por lo que deja abierta la posibilidad de que los desplazamientos internos se pueden llevar a cabo, siempre y cuando se respeten las pautas que puede marcar la legislación, ya sea en el ámbito local o internacional.

Derivado de ello, se establecen cuatro tipos de violaciones a los derechos de las personas en los desplazamientos arbitrarios:

- En el caso de que los desplazamientos se basen en motivos que no están permitidos conforme al Derecho Internacional, y se esté vulnerando el derecho a la libre circulación y el de residencia, así como el de la inviolabilidad del hogar y la vivienda
- Cuando se da un desplazamiento y no se respetan las garantías de procedimiento
- Si se da un desplazamiento, puede llegarse a la violación de otros derechos, tales como la libertad personal, el derecho a no ser torturado o sometido a tratos inhumanos o degradantes o el derecho a la vida
- Los desplazamientos pueden acarrear consecuencias que impidan el uso y goce de otros derechos humanos

De lo anterior se deduce que el Estado, al ser garante de los derechos de las personas y el encargado de respetar y hacer respetar las leyes, debe adoptar diversas medidas a efecto de que no se vulneren los derechos de las personas que se vean sometidas a un desplazamiento.

En el documento citado se reconoce que existe un limitado número de disposiciones jurídicas de protección sobre el tema; sin embargo, las existentes apuntan a la regla general de que el desplazamiento no puede llevarse a cabo de manera arbitraria.

Con dicho reconocimiento, se hace un análisis de los ordenamientos que contienen derechos que implícitamente prohíben los desplazamientos internos de manera arbitraria; para tal efecto, haremos los siguientes comentarios sobre ciertos derechos que contienen la prohibición de los desplazamientos internos, con base en el documento citado:

#### • **Derecho a circular libremente y a escoger lugar de residencia**

El artículo 13 párrafo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”; de igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el párrafo 1 de su artículo 12 menciona que “Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia”; además en algunos instrumentos jurídicos de carácter regional, como la Convención Americana, la Carta Africana y la Convención Europea, encontramos disposiciones semejantes; por lo que los derechos de libre tránsito y a elegir el lugar de residencia de las personas, forman parte del Derecho Internacional vigente y se encuentran debidamente tutelados.

Luego entonces, los desplazamientos internos constituyen la negación del derecho a circular libremente en el territorio de un Estado y de elegir el lugar de residencia, pues en aquellos las

personas se ven obligadas a salir de su hogar a efecto de no sufrir las consecuencias de alguna situación que es ajena a su voluntad y no gozan de la garantía de circular libremente por el territorio, ya que están sujetos a la protección de su integridad física o al hecho de evitar la circunstancia por la cual huyeron de su residencia.

Lo anterior, no obstante que los propios documentos que enunciamos contemplan determinadas situaciones que restringen el derecho en estudio, ya que “...no podrán ser objeto de restricciones (el derecho a la libre circulación y elegir el lugar de residencia) salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)” De ello se deriva que deben existir restricciones expresamente para dichos derechos, debidamente fundadas y fundamentadas por la autoridad estatal para llevarlas a cabo, cosa que no es aplicable en el caso de los desplazamientos internos.

#### • **Protección contra las injerencias en la vida privada de las personas**

El artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación”; asimismo, la Convención Europea o la Convención Americana contemplan situaciones similares.

Debemos destacar que una injerencia ilegal es aquella que va en contra de lo establecido en los instrumentos jurídicos nacionales o internacionales; y se considera arbitraria aquella que sea contrario a lo justo o razonable. Por tal motivo, en el caso de presentarse el desplazamiento interno, hay una injerencia ilegal y arbitraria, ya que no existe ningún fundamento legal que justifique el proceder o alguna causa razonable para que se motive un desplazamiento forzoso de las personas.

#### • **Prohibición de la discriminación**

“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” es lo que establece el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; además, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, brinda garantías sobre el derecho a no ser objeto de discriminación.

En estas disposiciones encontramos de manera implícita la prohibición de los desplazamientos internos, ya que debemos recordar que una de las causas de éstos es precisamente la discriminación en las formas que se enumeran, cuando se presenta la segregación racial o desplazamiento de su lugar de origen por pertenecer a un determinado grupo social, político o religioso.

Por otra parte, entendemos por discriminación racial “...toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades, en las esferas política, económica, social, cultural o

en cualquier otra esfera de la vida pública...”según la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.

• **Prohibición del genocidio**

El artículo 2o. de la Convención sobre el Genocidio, define a este delito como “...cualquiera de los actos... perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal:

- a. Matanza de miembros de grupo;
- b. Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros de grupo;
- c. Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- d. Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;
- e. Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo”

El genocidio es una violación al derecho a la vida y constituye un delito de carácter internacional cometido en cualquier momento.

Algunos casos de genocidio que se han presentado en países como Yugoslavia o Rwanda bajo la forma de limpieza étnica, han derivado también en desplazamientos internos de personas o grupos, vulnerando todos los derechos que son conexos al respeto a la vida e integridad física de las personas; además de todos los supuestos que hemos señalado líneas atrás sobre la prohibición implícita a los desplazamientos internos en ordenamientos jurídicos de carácter internacional.

Por otra parte, producto de diversas disposiciones que se encontraban dispersas en algunos instrumentos jurídicos de carácter internacional sobre la protección de las personas desplazadas internas y de la intención de recogerlas en un sólo documento que sirviera de base o guía en la materia, surgieron los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos elaborados por Francis Deng, el Representante del secretario general de la ONU para este tema.

Los principios rectores son el tipo de instrumento que protege a las personas en situaciones muy variadas, de ahí la definición que establece sobre desplazados internos, contempla diversas circunstancias en las que pueden verse y entiende por estos a “Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”

Es importante decir que los principios rectores contemplan la prohibición de los desplazamientos internos y la posibilidad de los mismos, siempre y cuando se cumplan ciertas circunstancias y se respeten los derechos y libertades de las personas desplazadas. Además, se abordan las distintas fases y facetas del desplazamiento, es decir, protección debida a las personas desplazadas, asistencia, su regreso y reintegración. En las primeras se establecen ciertas disposiciones que

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4404-II, jueves 12 de noviembre de 2015

buscan la tutela de sus derechos básicos y las obligaciones de los agentes estatales para velar por su integridad y evitar que sean vulnerados dichos derechos.

Los principios rectores están, ante todo, destinados a los gobiernos, así como a los grupos de oposición armados que también están obligados por el derecho internacional. A ellos incumbe el respeto del derecho humanitario, que cumple una función de primer orden en materia de desplazamiento de población. En el Principio 3 se afirma, de manera más general, que el primer deber del Estado es ofrecer protección y asistencia a las personas desplazadas.

También se reserva un espacio importante para la protección de las mujeres y de los niños como personas especialmente vulnerables, como lo hemos anotado líneas atrás; así, en el documento se abordan el reclutamiento de niños en las fuerzas armadas y su participación en las hostilidades, así como el derecho de los niños desplazados a la educación. Las mujeres son objeto de especial atención, fundamentalmente en los ámbitos de salud y de educación.

En el caso de la asistencia a las personas desplazadas, se hacen varias consideraciones con el objeto de brindar mayor protección a las personas desplazadas y se reconoce la intervención que tienen las organizaciones humanitarias sobre este respecto, sin que se entienda dicha labor como injerencia en los asuntos internos de los Estados.

En el caso de que se terminen las causas que originaron el desplazamiento, los Principios Rectores establecen el derecho de los desplazados internos a regresar a su hogar en condiciones seguras y dignas, y que las autoridades competentes tienen el deber de asistirlos; además de brindarles ayuda para recobrar las propiedades y posesiones que hayan abandonado o, cuando esto no sea posible, a recibir una indemnización equitativa u otra forma de reparación. También se protege expresamente a los desplazados internos contra el regreso o el reasentamiento forzado en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y/o salud esté en peligro.

Es importante el esfuerzo que se ha hecho para darle un orden a las disposiciones dispersas en materia de desplazamiento internos en los instrumentos jurídicos de carácter internacional; sin embargo, como hemos apuntado, el hecho de que los Principios Rectores no constituyan un instrumento vinculante, hace difícil su cumplimiento.

Esta situación deja sujeto el cumplimiento de las disposiciones de los Principios Rectores a la voluntad política de los actores, por lo que debemos tomar en cuenta que ésta será la que haga posible o no los desplazamientos internos, o bien, respetar o hacer que se respeten los derechos de las personas desplazadas.

Sin constituir un documento que sea obligatorio, deja a esa misma voluntad política de los agentes estatales, la aplicación de mecanismos jurídicos para que las disposiciones que prohíben los desplazamientos internos y la protección de las personas desplazadas se vean reflejadas en la legislación de cada país.

Esa situación coloca en estado de indefensión a las personas que pueden ser víctimas de un desplazamiento, o bien, a las personas desplazadas, pues no encuentran tutela de sus derechos en una legislación nacional y tienen que invocar instrumentos internacionales para verse protegidos. Lo que retrasa la impartición de justicia y se permiten situaciones que violentan los derechos fundamentales de las personas, en lo que se aplican las norma internacionales en la materia.

## Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4404-II, jueves 12 de noviembre de 2015

En México no contamos con cifras oficiales sobre el número de desplazados internos. Sin embargo, a raíz del Informe del Representante del secretario general sobre los desplazados internos, Francis Deng, titulado Pautas sobre los desplazamientos: México, presentado el 10 de enero de 2003, se habla de 16 mil a 21 mil personas desplazadas sólo en Chiapas. En tanto, el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en 2004, señala que hay de tres mil a 21 mil desplazados en Chiapas, y cita la cifra de 60 mil para referirse al tema.

El propio diagnóstico menciona que no se cuentan con estadísticas sobre los desplazamientos internos debido a su naturaleza inestable y temporal y el hecho de que ninguna dependencia, gubernamental o no, tiene un mandato explícito para dar seguimiento. Nosotros agregamos la falta de voluntad política de las autoridades para atender la problemática, siendo que son responsables de los desplazamientos, por acción u omisión, y falta de voluntad política también, en el reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas que prevendría los desplazamientos internos, o bien protegería a aquellos en caso de que se presentaran.

Por su parte, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos reporta que, mediante diversos estudios realizados, si bien no pueden identificar la magnitud real del fenómeno, confirman su existencia y gravedad con los testimonios recogidos de familias de desplazados internos forzados. Dicha organización indica que derivado de los patrones de violencia en México se puede observar desde 2006 a 12 entidades federativas con éxodo de personas, donde el desplazamiento interno se presenta de zonas rurales a las ciudades y en sentido inverso también; precisa que este fenómeno tiene su origen en Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa, Durango, Michoacán, Guerrero y Veracruz y que tan sólo considerando las personas desplazadas de Chiapas, Sinaloa y Ciudad Juárez, Chihuahua, puede hablarse de 170 mil personas desplazadas internamente.

En tanto, el Informe Global 2014 del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, reporta que la ola expansiva de la violencia ocasionada principalmente por grupos delictivos y las operaciones militares para su combate, constituyen una de las causas principales de desplazamiento y calcula en 160 mil las personas desplazadas por estos motivos en todo el país.

Por otro lado, en un informe de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) denominado *Women on the Run*, muestra el testimonio de 160 mujeres que se han visto forzadas a salir de sus lugares de origen por violencia de grupos criminales y violencia por razones de género. En el reporte, se habla de mujeres que huyen de El Salvador, Guatemala, Honduras y algunas partes de México y destaca que en 2014, el número de mujeres que cruzó la frontera con Estados Unidos fue casi tres veces mayor que en 2013. El informe precisa que más de 60 por ciento de las madres entrevistadas se vieron obligadas a dejar a sus hijos, mientras que 85 por ciento de las entrevistadas confesó haber vivido en comunidades bajo el control grupos criminales y el 64 por ciento fue blanco de amenazas directas y ataques. El reporte precisa que a muchas de ellas se les pidió una cuota para vivir o ir al trabajo en un área determinada. Ante ello, la ACNUR alerta de una crisis que sólo crece debido a la expansión del crimen organizado.

Si bien existe una problemática sobre los desplazamientos internos de manera forzada, no existe una base legal para dar atención a las situaciones de violaciones de derechos humanos que existen en torno a ellos; parte de las acciones de reconocimiento de este fenómeno se manifiestan en las siguientes acciones:

- Mención en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2004-2008, donde en su objetivo específico 1.3 incluye la situación de los desplazados internos y propone acciones para contar con un diagnóstico sobre la situación de los mismos, de formulación de planes de atención integral que contemplen el retorno o la reubicación de manera segura, además de promover la discusión para el marco legal necesario que regule dichas situaciones.
- Proyecto de Atención a Indígenas Desplazados que surge en 2006 dentro de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para coadyuvar en una estrategia que contribuya a la reubicación o retorno a sus localidades de origen de la población indígena desplazada.
- Leyes Estatales para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno como es el caso del Estado de Chiapas que entró en vigor en febrero de 2012 y establece diversas disposiciones para atender este fenómeno.
- Referencias en la Ley General de Víctimas a la situación de las personas desplazadas internas de manera forzada para proporcionarles protección y atención en los artículos 5, 38 y 93.
- Recomendación General 10 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa: Informe Especial sobre los Desplazados Internos de Personas en Sinaloa, de abril de 2013, la cual reconoce la existencia de la problemática y la violación a los derechos humanos que conlleva.
- Informe Especial, Derechos Humanos en Áreas de Conflicto en Michoacán, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado, emitido en abril de 2014 donde documenta casos específicos de desplazamientos en la entidad y propone una serie de acciones para llevarse a cabo entre diversos actores para su atención y prevención.

Finalmente, el Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, Francis Deng, titulado Pautas sobre los desplazamientos: México, en el cual da cuenta de la situación de las personas desplazadas, principalmente de los pueblos indígenas, se desprenden otras recomendaciones que se traducen en lo siguiente:

- Adopción y aplicación de políticas por parte del Estado para atender y proteger a los desplazados internos; lo que significa que las autoridades del Estado, en cualquier nivel de gobierno, deben aplicar acciones en materia de desplazamientos internos de los pueblos indígenas; sin embargo, ellas no deben ir encaminadas a producir más o agudizar los que existen, sino a establecer un esquema primario de atención para que satisfagan las necesidades de los desplazados, se brinde una protección inmediata ante la violación de sus derechos y se resguarde su integridad física.
- Levantamiento de datos para determinar la magnitud del problema de los desplazados internos; es decir, se debe contar con un panorama claro de la situación de los desplazados internos en nuestro país y de ahí determinar qué tipo de necesidades tienen para la proyección de las acciones que se tomarán para su asistencia y protección de sus derechos. Esta acción podría hacerse de manera paralela a los censos que las autoridades federales y locales realizan sobre diversos temas.
- Establecimiento de mecanismos de coordinación; éstos deben ir orientados en el sentido de que, las acciones que se tomen por las autoridades, deben estar coordinadas a efecto de que no

sean contradictorias y redunden en perjuicio de los derechos de las pueblos desplazados. Además, deben incorporarse a éstas acciones organizaciones de la sociedad civil, ya que en muchos casos han proporcionado asistencia a los desplazados ante la ausencia de la autoridad o protegiéndolos de las acciones de ésta.

Con el cumplimiento de esas condiciones, estaremos en circunstancias de generar un marco legal sobre los desplazamientos, el cual debe consagrarse en primer lugar a nivel constitucional y, en un segundo, expedir una Ley General que de manera mínima, contemple lo siguiente:

– **Principio de prevención.** Debe establecerse la prohibición de los desplazamientos internos forzosos, como una medida para evitarlos y prevenirlos.

– **Participación informada.** El abrir la puerta de la participación en asuntos que directamente afecten a las personas que pueden ser objeto de desplazamientos forzados por actos administrativos, legales o de cualquier otra índole, constituye un referente que parte del supuesto de respetar sus decisiones, para lo cual debe proporcionarse toda la información al respecto, la cual es indispensable para contar con su opinión.

– **Respeto a las decisiones.** No basta que se dé una participación informada, sino que exista el respeto a la decisión que se tome por parte de las personas que puedan ser sujetas a desplazamientos internos; aún más tratándose de que éstos se originen por el aprovechamiento y explotación de sus recursos por personas ajenas a ellos o por la aplicación de proyectos de desarrollo.

– **Protección de los desplazados internos.** En el supuesto de que existan los desplazamientos, debe establecerse el derecho a la protección y asistencia de las personas desplazadas en este proceso, con la finalidad de salvaguardar su integridad física y la protección de sus derechos. Se debe poner especial atención en los niños, mujeres, personas con discapacidad y adultas mayores, ya que son los grupos más vulnerables en la violación de sus derechos, reconociendo en todo momento los que son consagrados en instrumentos internacionales para cada sector en específico. La protección y asistencia debe darse en todo el proceso de desplazamiento, es decir, desde que se produce hasta que retornan a su lugar de origen o lleguen al sitio de reubicación, fijando la obligación de continuar con esas medidas hasta que los pueblos indígenas desplazados retomen las condiciones necesarias para su desarrollo.

– **Retorno al lugar de origen.** Debe cerciorarse de que existen las condiciones de seguridad para que los desplazados internos retornen a su lugar de origen; esto será posible, una vez que las autoridades adopten las medidas para eliminar la causa que dio origen al desplazamiento. De igual forma, se garantizarán los apoyos necesarios para que las personas desplazadas adquieran las condiciones para su desarrollo de nueva cuenta.

– **Reubicación.** Se debe dar esta, una vez que se determine de común acuerdo entre las personas desplazadas y las autoridades, que no existen las condiciones para retornar al lugar de origen. La reubicación debe darse con características iguales o mejores, a las del lugar que habitaban otorgando en todos los casos la certeza jurídica de la propiedad. Además de recibir una indemnización que debe fijarse tomando en cuenta las leyes en la materia, y la protección y asistencia hasta que adquieran las condiciones para su desarrollo como pueblos en el nuevo lugar, garantizando que no serán molestados y se respetarán sus derechos.

- **Protección de los derechos de los desplazados.** Aun cuando nuestro orden jurídico e instrumentos internacionales lo contemplan de manera genérica, debe establecerse el respeto a los derechos de los desplazados que tienen sobre la vida, a circular libremente, a la atención médica, al uso de su lengua, de profesar su religión, a la educación, al trabajo y a asociarse; también a que no pueden ser sujetos de discriminación, de violencia de cualquier tipo o de detención.
- **Responsabilidades ante el incumplimiento.** Debe establecerse la responsabilidad civil, penal y administrativa de las autoridades, organizaciones, organismos o personas que motiven un desplazamiento interno o adopten medidas para llevarlo a cabo; de igual forma, para los casos en los que se violen los derechos de los pueblos durante su desplazamiento y causen daños a sus tierras o recursos naturales. Esas responsabilidades deben contemplar sanciones que, por su naturaleza y alcance, no permitan con instrumentos legales evadir la responsabilidad por incumplimiento de la ley, o bien, que aun cuando recibiendo la sanción, ésta no sea lo suficientemente severa para que no inhiba la conducta. En ese apartado debe reconocerse el derecho de los pueblos indígenas de interponer acciones legales cuando se sientan vulnerados en sus derechos frente a los desplazamientos internos.
- **Marco legal de obligaciones para todos.** Como los desplazamientos internos no sólo son provocados por acciones de gobierno, sino que también intervienen grupos delincuenciales o bien organismos que impulsan proyectos de desarrollo o personas que buscan la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, debe establecerse que la observancia de la regulación sobre desplazamientos internos es general y que todos los actores sociales son responsables ante su incumplimiento.
- **Participación de la sociedad.** Se debe contemplar la participación de la sociedad civil, de organizaciones, especialmente aquellas promotoras de los derechos humanos, en el proceso de protección y asistencia de los desplazados internos en todas sus fases; lo anterior obedece a que éstas organizaciones han sido las que han actuado frente a los desplazamientos y pueden fungir como observadores para que se dé la garantía de que se respeten los derechos de los desplazados.

### **Fundamento legal**

La suscrita, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados; con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, numeral 1, fracción VIII; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforman los artículos 29 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 29 segundo párrafo y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 29. ...**

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada, la tortura y **desplazamientos internos forzados** ; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

...

...

...

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I a XX. ...

**XXI** . Para expedir:

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

...

b) a c) ...

...

...

XXII. a XXX. ...

### **Transitorios**

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

**Artículo segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en la materia que se adiciona por virtud del presente Decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a 12 de noviembre de 2015.

Diputada Maricela Contreras Julián (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RODRIGO ABDALA DARTIGUES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

El que suscribe, Rodrigo Abdala Dartigues, diputado federal e integrante del Grupo Parlamentario de Morena a 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 norma suprema y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga un párrafo al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que la reforma constitucional publicada el 18 de junio de 2008<sup>1</sup>, fue trascendente para el sistema de procuración e impartición de justicia en materia penal, pues establece un nuevo modelo de justicia penal para pasar del llamado sistema mixto al acusatorio u oral.

Agrega, que introduce la figura del arraigo a través de la cual se permite limitar la libertad personal bajo ciertos requisitos que la propia Constitución señala en el artículo 16 párrafo octavo adicionado.

En esta reforma se establece la procedencia del arraigo única y exclusivamente para delitos de delincuencia organizada, emitida por la autoridad judicial y a solicitud del Ministerio Público.

En la misma, se modificó la fracción XXI del artículo 73, en la que se establece como competencia exclusiva de la federación el legislar en materia de delincuencia organizada, quedando la facultad accesoria del arraigo como exclusiva de las autoridades federales, y su artículo décimo primero transitorio modifica temporalmente el alcance del arraigo hasta la entrada en vigor del sistema penal acusatorio federal, **posibilitando la emisión de órdenes de arraigo en casos distintos a los de delincuencia organizada, en un lugar específico y por un término más limitado, para permitirlo en delitos graves, en el domicilio del indiciado y hasta por un máximo de cuarenta días.**

Que no obstante lo anterior, el artículo Décimo Primero Transitorio en ningún momento modifica la competencia federal para emitir una orden de arraigo, ni permite que los ministerios públicos o jueces locales emitan estas órdenes.

La racionalidad del transitorio sólo se refiere a la entrada en vigor del sistema acusatorio a nivel federal, modificando las circunstancias materiales, de tiempo, modo y lugar para emitir la orden de arraigo, pero no modifica la competencia federal para hacer competentes a las autoridades locales para emitirla.

Que una orden de arraigo emitida por un juez local, solicitada por un ministerio público del fuero común, para el éxito de la investigación de un delito también local, no puede ser considerada constitucional, ya que ni el juez es autoridad competente para emitirla, ni el ministerio público para solicitarla, aun cuando el delito por el que se solicitó fuera considerado grave y en la Federación o en el Estado no haya entrado en vigor el sistema penal acusatorio<sup>2</sup>.

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

Que pese al anterior criterio jurisprudencial, varias entidades federativas contemplaron en su legislación penal la figura del arraigo para delitos graves, lo que resulta a todas luces inconstitucional, amén de que con anterioridad la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya había declarado inconstitucionalidad de esta figura.

Que pese a lo anterior, la autoridad ejecutiva se ha empeñado a mantener el arraigo a toda costa sin importar que su aplicación signifique un grave atentado contra los derechos humanos.

Los Congresos locales por su parte, al reformar o adicionar sus ordenamientos jurídicos, incorporaron la figura de arraigo e invadieron la esfera competencial que tiene el Congreso de la Unión en esa materia.

La incompetencia de los Congresos locales para legislar en una materia reservada al Congreso de la Unión quebrantó por ende, el estado de derecho; los pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la inconstitucionalidad de las leyes locales que regulan esta figura así lo han demostrado.

El Constituyente Permanente en cuanto al artículo transitorio undécimo no aclaró si se trataba del Ministerio Público local o federal, ni especificó qué ley es la que debía aplicarse<sup>3</sup>, lo que motivo el abuso de esta figura en las entidades federativas.

El artículo 16 párrafo octavo de la norma suprema, ha sido el que más cuestionamientos ha tenido a nivel nacional e internacional.

En 2002, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Detenciones Arbitrarias concluyó que el arraigo representaba una forma de detención arbitraria debido a la insuficiencia de recursos judiciales; en 2008, organismos internacionales recomendaron a México su eliminación y en 2010 el Comité de Derechos Humanos de la ONU manifestó su gran preocupación sobre la utilización del arraigo en la lucha contra el crimen organizado.

El Subcomité para la Prevención de la Tortura, tras haber visitado el Centro Nacional de Arraigo condenó la figura pues encontró que cerca de 50 por ciento de las personas detenidas bajo arraigo presentaban señas de tortura.

En 2012, el Comité Contra la Tortura reiteró su preocupación e instó a México a que “elimine la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal”.

La Relatora Especial sobre la Independencia de Jueces y Abogados, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, han hecho lo propio en el mismo sentido.

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia de la Cámara de Diputados<sup>4</sup> en su Dictamen del 11 de diciembre de 2007 en cuanto a la figura del arraigo sostenían que era una propuesta novedosa que había que incorporar a la Constitución como medida da cautelar y la justificación se basaba en la creciente organización de la delincuencia e incluso transnacional.

A la figura del arraigo, la conceptualizaban como el hecho de privar de la libertad personal a un individuo, por orden judicial, durante un período determinado, a petición del ministerio público, durante la investigación preliminar o el proceso penal, a fin de evitar que el imputado se evada del

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre  
de 2015**

lugar de la investigación o se oculte de la autoridad, o afecte a las personas involucradas en los hechos materia de la indagatoria.

Como sostener la presunción de inocencia que implica que no se declare la responsabilidad de la persona hasta en tanto no exista sentencia emitida por el juez de la causa frente a la figura del arraigo.

Consideramos que esta figura viola la garantía de libertad personal que establecen los artículos 16, 18, 19, 20, y 21 de nuestro Código Político de 1917, pues no obstante, que la averiguación no arroje datos que conduzcan a establecer que en el ilícito exista la probable responsabilidad penal de la persona, se ordena la privación de su libertad personal por un determinado plazo sin que al efecto se justifique tal detención con un auto de formal prisión en el que se le den a conocer los pormenores del delito que se le imputa, ni la oportunidad de ofrecer pruebas para deslindar su responsabilidad.

Esta figura resulta contraria a los principios de un estado democrático de derecho y violatorio de los principios de legalidad, libertad personal, tránsito y presunción de inocencia contenido en la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos y Degradantes, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, entre otros.

Que además, se vulneran los artículos 1o. y 133 constitucionales, pues, los tratados, una vez, incorporados a la ley fundamental, las autoridades mexicanas quedan vinculadas a éstos y al cumplimiento de las disposiciones protectoras de los derechos humanos, consistentes en respetar, proteger, garantizar y promoverlos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por lo expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se deroga el párrafo octavo al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se **deroga**, el párrafo octavo al artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 16. ...

...

...

...

...

...

...

(Se deroga)

...

...

...

...

...

...

...

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre  
de 2015**

...  
...  
...

**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 Cfr. Reforma a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; 73, fracciones XXI y XXIII; artículo 115, fracción VII y la fracción XIII, del Apartado B, del numeral 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

2 Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Jurisprudencia, Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II, Tesis: 1a./J. 4/2015 (10a.) , Página: 1226.

3 Cfr. Voto concurrente del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la Acción de Inconstitucionalidad 29/2012.

4 Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública, y con opinión de la Comisión de la Defensa Nacional de la Cámara de Senadores en su Dictamen del 8 de junio de 2008, coincidió con el de las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de noviembre de 2015.

Diputado Rodrigo Abdala Dartigues (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 30. Y 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

Los que suscriben, Luis Alfredo Valles Mendoza, Soralla Bañuelos de la Torre, Angélica Reyes Ávila, Manuel Alexander Zetina Aguiluz, Carmen Victoria Campa Amaral, María Eugenia Bedolla Ocampo, Karina Sánchez Ruiz, José Bernardo Quezada Salas, Ángel García Yáñez, Francisco Javier Pinto Torres y Mariano Lara Salazar, integrantes del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, 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, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 30., primer párrafo, fracciones III y VI, y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en el siguiente

**Planteamiento del problema**

En una democracia plena, es deber del Estado establecer políticas públicas que contribuyan a que los niños se desarrollen adecuadamente en sus primeros años de vida, la infancia actual y futura es el máspreciado bien nacional.

El país requiere políticas públicas que impulsen con bases sólidas el desarrollo sustentable e incluyente; la educación es la única vía hacia la construcción de una sociedad justa y equitativa; sólo fortaleciendo e impulsando la calidad en el sistema educativo, generaremos las fortalezas en y competencias que nos permitan integrarnos en condiciones de igualdad a la globalización imperante.

Por otra parte, la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas es el tratado de derechos humanos con mayor ratificación del orbe, y ha sido firmado por 194 países, el enfoque actual de la convención reconoce a los infantes como individuos con derechos legales iguales ante cualquier ley o política y por tanto se les reconoce una identidad legal y un conjunto de intereses diferentes de los de sus padres, por tanto el bienestar de los niños no es solo responsabilidad de la familia se requiere protección y tutela de derechos y se les considera cada vez más como una responsabilidad del Estado, que interviene en su educación, su salud y su crianza a fin de mejorar el bienestar nacional mediante la formación de sus futuros ciudadanos.

Actualmente, en los países más desarrollados se reconocen los efectos positivos que se logran mediante la implementación de políticas públicas que permiten el impulso y cuidado de la primera infancia, que al accionar contribuyen en el mediano y largo plazos a la formación de mejores ciudadanos.

Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE),<sup>1</sup> a la cual México pertenece, la educación infantil se asocia con un mejor rendimiento escolar posterior. Los estudiantes de quince años que han participado en educación infantil durante al menos un año tienen un rendimiento mejor en la encuesta del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) de la OCDE que los que no lo hicieron, incluso después de tener en consideración sus entornos socioeconómicos. En Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia,

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

Islandia, Italia, Noruega, Reino Unido y Suecia, más de 90 por ciento de los niños de 3 años están escolarizados en educación infantil.

De acuerdo con investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “los niños pobres conocen menos palabras que los más ricos, y que los niños en América Latina conocen menos palabras que los de los países más desarrollados. La consecuencia de todo ello es que muchos –demasiados– niños y niñas de la región sencillamente no están preparados cuando comienzan la escuela”.<sup>2</sup>

Sobre la atención de la primera infancia, el BID señala: “El bienestar de los niños es el resultado de un proceso acumulativo y no lineal del desarrollo infantil que abarca cuatro grandes ámbitos: desarrollo físico, lenguaje/comunicación, destrezas cognitivas y habilidades socioemocionales, señalando que este proceso no se genera por sí solo, sino que es moldeado por las experiencias que los niños acumulan en el hogar, en los jardines de cuidado infantil y en la escuela. Los padres, los parientes, otros cuidadores, los maestros y los gobiernos tienen un rol que desempeñar en el modo en que esas experiencias se configuran”.

Según el informe<sup>3</sup> 2015 de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el apoyo al desarrollo de los niños en las etapas más tempranas tienen enormes repercusiones y propicia la obtención de mejores resultados educativos y sociales. Los principales beneficios económicos de la inversión en educación yacen actualmente en la etapa de la primera infancia.

En el mismo informe, la UNESCO refiere que el hecho de que las comunidades menos favorecidas, en particular en los países más pobres, salgan aún más beneficiadas es un argumento suplementario esencial para invertir masivamente en educación inicial, señalando que la construcción de cimientos más sólidos puede redundar en una mayor equidad social y económica.

De igual forma, la OCDE señala que escolarizar a los niños en educación infantil también puede mitigar las desigualdades sociales y fomentar mejores resultados de los estudiantes en general. Muchas de las desigualdades que se encuentran en los sistemas educativos ya son evidentes cuando los estudiantes acceden a la escolarización formal y persisten a medida que van avanzando en el sistema educativo. Como las desigualdades tienden a crecer cuando la escolarización no es obligatoria, una entrada más temprana en el sistema escolar puede reducir esas desigualdades. Además, la educación preescolar contribuye a preparar a los estudiantes para acceder a la escolarización formal y tener éxito en ella.

Respecto al sistema educativo, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) señala que es fundamental que México sea un país que provea una educación de calidad para que potencie el desarrollo de las capacidades y habilidades integrales de cada ciudadano, en los ámbitos intelectual, afectivo, artístico y deportivo, al tiempo que inculque los valores por los cuales se defiende la dignidad personal y la de los otros.

E indica el PND que el sistema educativo debe perfeccionarse para estar a la altura de las necesidades que un mundo globalizado demanda. México ha mostrado avances en los resultados de las pruebas estandarizadas de logro académico, como el PISA. Sin embargo, seguimos estando en los últimos lugares en comparación con los demás países de la OCDE. Lo anterior es una preocupación latente de la población: 29 por ciento de los participantes en la consulta ciudadana

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

mencionó que una de las prioridades de la presente administración debe ser mejorar el sistema educativo.

En el Plan Sectorial de Educación 2013-2018, se establece que el esfuerzo desplegado para elevar la calidad de la educación en todos los tipos y modalidades debe ir acompañado por principios de equidad y de inclusión. El Estado debe comprometer mayores recursos y esfuerzos donde más se requieren, entendiendo que el carácter compensatorio del quehacer público demanda mayor atención para la población más vulnerable. Este programa pone especial énfasis en generar las situaciones y construir los contextos que permitan el acceso al sistema educativo de la población en condiciones de vulnerabilidad, especialmente, de los pueblos indígenas y las personas con discapacidad.

Asimismo, reconoce que para el desarrollo pleno del potencial de los individuos y, en consecuencia, de la nación, es de vital importancia ofrecer experiencias formativas de alta calidad desde el inicio de la vida, de modo que se propone impulsar la educación inicial con vigor.

Sin embargo, el mismo documento rector del sistema educativo, en su diagnóstico señala: “A pesar de los profundos efectos de la educación inicial en el desarrollo físico, intelectual y emocional de las personas, el país no cuenta con una política nacional en la materia”. Esta política habrá de prever la revisión de instrumentos normativos y nuevos esquemas de apoyo pedagógico y de trabajo con los padres de familia, fundamentalmente.

Respecto de la equidad, la inclusión y la cobertura del sistema educativo nacional, el Unicef puntualiza que “la realidad de fuertes disparidades y exclusión social del país se refleja todavía en niveles desiguales de cobertura en educación primaria, con brechas importantes en el nivel preescolar y fundamentalmente en la secundaria y en la media superior, donde una proporción significativa de los sectores pobres o más vulnerables no accede y muchos de los que ingresan no pueden concluir. Asimismo, existe desigualdad en la oferta del servicio que se brinda en las diferentes entidades federativas, en zonas rurales y urbanas, así como en escuelas privadas, públicas y al interior de estas últimas: escuelas generales, indígenas, educación comunitaria y educación para migrantes” (Unicef, 2014).

Los magros resultados que obtienen nuestros educandos en las pruebas internacionales demuestran los graves retrasos en áreas críticas de la formación como lo son el lenguaje y las capacidades cognoscitivas, sin embargo, lo que evaluamos son los efectos, las causas que originan dichos resultados tienen origen en los primeros cinco años de vida, nuestra población en ese rango de edad no reciben la estimulación requerida para asegurar el desarrollo de habilidades necesarias para potenciar su desempeño en el sistema educativo.

En el país, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) plantea la atención de nuestra primera infancia de la siguiente manera: “A excepción de los niños de 6 a 11 años, el derecho de asistir a la escuela entre los niños de 3 a 5 y de 12 a 17 años aún no se ejerce totalmente en México. Su cumplimiento es desigual por edades y por entidades federativas, siendo patente que el ejercicio de este derecho está asociado a las condiciones sociales, étnicas, económicas y de ubicación de residencia de los niños”.

Para el INEE, la educación inicial se define como una modalidad no escolarizada<sup>4</sup> y está diseñada para atender a niños menores de 6 años de edad con el propósito de favorecer su desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social. También se orienta a los padres de familia o tutores para la

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

educación de sus hijas, hijos o pupilos, en su informe 2013 reporto la atención de 709,094 alumnos en un rango de edad entre (0 a 2 años) por atender de 6 millones 635 mil 196,<sup>s</sup> lo cual significa que se atendió sólo a 10.7 por ciento del total idóneo.

A la luz de las recomendaciones e investigaciones citadas, es prioritario para la LXIII Legislatura establecer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la obligatoriedad de la educación inicial, responsabilizando al Estado para que se integre al sistema educativo dicho nivel con la atención de la calidad, la equidad y la cobertura que permitan un mejor desarrollo de nuestra sociedad, potenciar el bienestar infantil y atender la construcción de un México próspero.

### **Exposición de Motivos**

La circunstancia que origina el intenso flujo de productos, procesos y mercados actual, requiere un nuevo modelo de educación que considere los nuevos paradigmas sobre la escuela y el proceso de enseñanza-aprendizaje, nuestro país, requiere fortalecer el marco jurídico e institucional que permita potenciar las capacidades del educando, desde la primera infancia, dentro de su permanencia y desarrollo en el sistema educativo nacional.

La Asamblea General de las Naciones Unidas adopta en 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual establece que “toda persona tiene derecho a la educación” y señala a la educación como un derecho humano fundamental, el cual tiene como objetivo el pleno desarrollo de la personalidad humana, el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”.

De igual forma, en la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 y ratificada por 191 países hasta la fecha, se reconoce “el derecho del niño a la educación a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho”. Asimismo, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, adoptada en 1990 en Jomtien, Tailandia, proclama que “cada persona niño, joven o adulto deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje”, estableciendo de esta forma, una visión ampliada de la educación que abarca más allá del aprendizaje escolarizado e implica “toda la serie de actividades educativas que tienen lugar en distintos marcos y están encaminadas a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje” (UNESCO, 1999). Además, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos supuso una nueva visión de la educación básica, considerando que ésta comienza con el nacimiento, y no con el inicio de la educación primaria, e incluyó el cuidado y la educación de la primera infancia en las necesidades básicas de aprendizaje.

Con esta visión, la UNESCO define la atención integral de la primera infancia como

El conjunto de acciones coordinadas que pretenden satisfacer tanto las necesidades esenciales para preservar la vida, como aquellas que tienen relación con su desarrollo integral y necesidades básicas de aprendizaje, en función de sus características, necesidades e intereses.

El Unicef ha reconocido “que desde el nacimiento hasta los tres años, germinan en todos las semillas de la individualidad humana y de la nacionalidad. En ese período se multiplican vertiginosamente las sinapsis, y se establecen las pautas que da la vida. En esos 36 meses

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

asombrosos se produce el desarrollo del cerebro los educandos adquieren la capacidad de pensar, hablar, aprender y razonar. Ésas son las bases y las conductas sociales que tendrán cuando se convierten en adultos”. Por lo anterior, el Unicef sostiene que se debería prestar atención a un buen principio de vida.

En cuanto a lo descrito por las investigaciones en neurología y psicología cognitiva se muestran evidencias irrefutables sobre la importancia de los estímulos en la primera infancia, ya que es durante los primeros años de la vida, particularmente los primeros 2 años, cuando unos 100 mil millones de células cerebrales del niño al nacer forman billones de conexiones. Si bien los genes determinan alguna parte de estas conexiones, los estímulos que el niño recibe de su entorno influyen de modo determinante en su desarrollo posterior, tanto físico como psicosocial y cognoscitivo, si bien la educación inicial ha de fomentar el desarrollo integral y aprendizaje de niños y niñas, uno de sus objetivos es prepararlos para la siguiente etapa educativa.

Por otro lado, diversos estudios demuestran que los estímulos positivos como la experiencia de la educación preescolar de alta calidad, tienen efectos significativamente positivos en el rendimiento académico posterior, en las oportunidades de empleo y en una mayor productividad, lo cual puede contribuir de manera eficaz a compensar las situaciones de desventaja y reducir las desigualdades socioeconómicas.

El BID refiere que los programas para la primera infancia conllevan dos grandes beneficios potenciales. En primer lugar, pueden mejorar el desarrollo de los niños y generar incrementos de por vida en la productividad. Estos programas inciden de manera positiva en la productividad, sobre todo mediante el desarrollo cognitivo y de otro tipo de habilidades –las que a su vez expanden los logros académicos y escolares en la infancia tardía y en la adolescencia–, lo cual genera aumentos en la productividad y en los ingresos en la edad adulta.

La estructura socioeconómica inequitativa interactúa con la desigualdad en la participación en la educación, creando un círculo vicioso que mantiene o empeora la brecha entre ricos y pobres. La población adulta latinoamericana logra obtener 6.3 años de escolaridad en promedio. Sin embargo, el 10 por ciento proveniente de hogares de mayores ingresos alcanza 11.4 años mientras que el 10 por ciento más pobre, sólo 3.1 años. Es decir, los más ricos obtienen una educación 3.7 veces más extensa que la de los pobres. El bajo nivel educacional de una gran parte de la población latinoamericana es preocupante, si se considera el análisis de la Cepal que señala que en la región es fundamental completar el ciclo secundario y cursar como mínimo 12 años para acceder al bienestar económico (Cepal, 1998).

El círculo vicioso de la pobreza se mantiene si los padres pobres con bajo perfil educativo tienen numerosos hijos, pero insuficientes recursos y conocimientos para satisfacer las necesidades de éstos o educarlos a nivel deseable; los niños que crecen en esta situación de desventaja logran un menor desarrollo cognoscitivo y socioafectivo, por lo que enfrentan dificultades académicas o interpersonales en la escuela, repiten grados o abandonan la escuela; debido al bajo nivel educativo, tienen dificultad de conseguir un empleo bien remunerado y suelen tener numerosos hijos y precozmente.

El acceso a los programas de la primera infancia puede traer aparejados otros beneficios de largo plazo para los niños, dado que influirán en sus decisiones como adultos para involucrarse en actividades delictivas, en los deberes cívicos o en la formación de una familia.

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

Cuando los estímulos que los niños y niñas reciben en esta etapa son negativos, afectados por la violencia, pobreza, desnutrición o falta de protección o afecto, se aumenta el riesgo de presentar problemas en el desarrollo y bienestar físico, bajo desempeño escolar y laboral, problemas psicológicos y mentales, y conductas antisociales.

Por tanto, es necesario emprender el camino para crear un sistema educativo nacional más incluyente, justo y que asegure la igualdad de oportunidades para todos, en nuestro país, la obligatoriedad a nivel federal para los distintos niveles de la educación en México se ha establecido gradualmente: en 1967, para la educación primaria, en 1993, para la secundaria, en 2004, se estableció para la educación preescolar y en 2012, para la educación media superior.

La voluntad política es esencial para movilizar los recursos financieros públicos, que poco se invierten en la actualidad en la educación inicial en comparación con otros niveles educativos, destinar recursos a la primera infancia quizá sea una de las mejores inversiones que un gobierno puede hacer. Para empezar, cuanto más temprano invierta un gobierno en un niño, más prolongado será el horizonte que el país tiene para cosechar los beneficios.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se establece que “para garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo deben ampliarse las oportunidades de acceso a la educación, permanencia y avance en los estudios a todas las regiones y sectores de la población. Esto requiere incrementar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad, así como crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles”.

Asimismo, el PND señala que “la población de menores ingresos en ocasiones tiene menos posibilidades de acceder a una educación de calidad y concluir de manera satisfactoria sus estudios. Como existen aún deficiencias en la aplicación de políticas de equidad y calidad, es urgente reducir las brechas de acceso a la educación, la cultura y el conocimiento, a través de una amplia perspectiva de inclusión que erradique toda forma de discriminación por condición física, social, étnica, de género, de creencias u orientación sexual”.

En su orientación conceptual, el mismo PND establece: “El futuro de México depende en gran medida de lo que hagamos hoy por la educación de nuestra niñez y juventud. Por tanto, es fundamental que la nación dirija sus esfuerzos para transitar hacia una sociedad del conocimiento. Esto implica basar nuestro futuro en el aprovechamiento intensivo de nuestra capacidad intelectual. En este sentido, un México con Educación de Calidad propone implantar políticas de Estado que garanticen el derecho a la educación de calidad para todos, fortalezcan la articulación entre niveles educativos y los vinculen con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el sector productivo, con el fin de generar un capital humano de calidad que detone la innovación nacional”.

La presente iniciativa propone lograr que la educación sea una política de Estado, que se caracterice por atender a la población de forma justa, equitativa y con calidad, que trascienda a los periodos señalados para las administraciones federales con una visión articuladora de todas las etapas de formación de su sociedad para alcanzar en pleno a las aspiraciones democráticas dictadas en su Constitución.

### **Fundamento legal**

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015**

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforman los artículos 3o., primer párrafo, fracciones III y VI; y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforman los artículos 3o., primer párrafo, fracciones III y VI; y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 3.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios– impartirá educación **inicial**, preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación **inicial**, preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

...

...

I. y II. ...

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación **inicial**, preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la república. Para tales efectos...

IV. y V. ...

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación **inicial**, preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán

a) y b) ...

VII. y VIII. ...

**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación **inicial**, preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley;

II. a IV. ...

**Transitorios**

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

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

**Segundo.** La autoridad educativa federal deberá, a la entrada en vigor del presente decreto, instalar comisiones técnicas y de consulta con las demás autoridades educativas del país que resulten pertinentes para iniciar un proceso tendiente a la revisión de los planes, programas y materiales de estudio, para establecer, en el ejercicio de sus funciones constitucionales, los nuevos programas de estudio de la educación inicial.

**Tercero.** La educación inicial será obligatoria para todos en los siguientes plazos: a partir del ciclo 2016-2017, de manera gradual, hasta universalizar en todo el país el servicio para el ciclo 2020-2021.

**Cuarto.** Los presupuestos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales incluirán los recursos necesarios para la construcción, ampliación y equipamiento de la infraestructura suficiente para la cobertura progresiva de los servicios de educación inicial; con sus correspondientes programas de formación profesional del personal docente así como de dotación de materiales de estudio gratuito para maestros y alumnos. Para las comunidades rurales alejadas de los centros urbanos y las zonas donde no haya sido posible establecer infraestructura para la prestación del servicio de educación inicial, las autoridades educativas federales, en coordinación con las locales, establecerán los programas especiales que se requieran y tomarán las decisiones pertinentes para asegurar el acceso de los aspirantes a los servicios de educación inicial.

**Quinto.** Los gobiernos estatales y del Distrito Federal celebrarán con el federal convenios de colaboración que les permitan cumplir con la obligatoriedad de la educación inicial en los términos establecidos en los artículos anteriores.

**Sexto.** Al entrar en vigor el presente decreto deberán impulsarse las reformas y adiciones a la Ley General de Educación y demás disposiciones legales aplicables en la materia.

### Notas

1 *Panorama de la educación*, OCDE, Fundación Santillana, sin lugar, 2014.

2 *Los primeros años el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*, editado por Samuel Berlinski, Norbert Schady, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

3 *La educación para todos, 2000-2015: logros y desafíos*, UNESCO, 2015.

4 **Modalidad no escolarizada:** Son los servicios educativos destinados a poblaciones con características específicas que requieren de una atención diferente, especializada o flexible. Este conjunto de servicios también se denomina servicios extraescolares y comprende la educación inicial, la educación especial, los sistemas abiertos o semiescolarizados, la educación para adultos y la educación extraescolar indígena.

5 *Panorama educativo de México 2013*, INEE, página 73.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de noviembre de 2015.

**Diputados:** Luis Alfredo Valles Mendoza (rúbrica), Soralla Bañuelos de la Torre, Angélica Reyes Ávila, Manuel Alexander Zetina Aguiluz, Carmen Victoria Campa Amaral, María Eugenia Bedolla Ocampo, Karina

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre  
de 2015

Sánchez Ruiz, José Bernardo Quezada Salas, Ángel García Yáñez, Francisco Javier Pinto Torres, Mariano Lara Salazar.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS NORMA ROCÍO NAHLE GARCÍA Y CUITLÁHUAC GARCÍA JIMÉNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

Los que suscriben, Norma Rocío Nahle García y Cuitláhuac García Jiménez, diputados federales e integrantes del Grupo Parlamentario de Morena a 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 norma suprema y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 35 del Código Político de 1917 en materia de consulta popular, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Morena, contempla de manera urgente un cambio de régimen, que permita devolver a la ciudadanía el derecho de elegir libremente a sus gobernantes, pero, sobre todo, el derecho a decidir sobre todos los asuntos vitales para la regeneración de la vida republicana.

La alternativa para fortalecer nuestro sistema representativo, es un apoyo creciente a los instrumentos que tradicionalmente se han definido como “democracia semidirecta”.

El respaldo actual a estos instrumentos se basa en la premisa de que la Consulta Popular puede incrementar el papel de los ciudadanos en los problemas de gobierno y las acciones que se instrumenten para resolverlos.

La consulta popular, fortalece la democracia y es compatible con el sistema representativo, pues toman en cuenta la opinión del pueblo sobre cuestiones de trascendencia nacional.

Es por ello, que promovemos la consulta popular, para hacer efectivo y posible el derecho de los ciudadanos a decidir sobre todos los asuntos de trascendencia nacional<sup>1</sup> y no se obstaculice de facto ese derecho, tal como aconteció en la revisión de constitucionalidad de la consulta sobre la reforma energética,<sup>2</sup> impulsada por cientos de miles de ciudadanos.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>3</sup> en el caso concreto, emitió una resolución conservadora, no analizó la trascendencia nacional, dejando de lado lo señalado en el artículo 1º del Código Político de 1917 y los instrumentos internacionales asumidos por el Estado mexicano, en materia de derechos civiles y políticos.

La consulta popular no tiene nada que ver con los ingresos del Estado, sino con el uso y destino del patrimonio de la nación y de la propiedad de la renta petrolera, de los que depende el bienestar de los mexicanos.

El Máximo Tribunal del país, además de cerrar el paso al proceso de reformas aprobadas por el Poder Reformador de la Constitución, orientadas a la construcción de la democracia participativa como la Consulta Popular, deja de lado “el desarrollo integral de la nación sobre el cual existe un interés público que aterriza en el deseo social de lograr un beneficio común derivado de esa explotación, y ese interés colectivo constituye un conjunto de pretensiones relacionadas con las

necesidades colectivas de la nación y que deben ser inexcusablemente protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”.

En los debates<sup>4</sup> de la Corte se dio cuenta, que la reglamentación que se dio a esta institución tanto en el artículo 35 de la Ley Fundamental como en la ley reglamentaria, dejó muchas dudas y muchos aspectos que tendrán que clarificarse a fin de que esta tenga una mayor efectividad, amén de que tendría que verificar que el objeto de la consulta sea de trascendencia nacional; que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; que el objeto de la consulta sea constitucional; y, que la pregunta no sea tendenciosa o contenga juicios de valor, en prelenguaje neutro, sencillo y comprensible, y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo; aspectos que desde nuestro particular punto de vista no fueron abordados con la profundidad necesaria.

Que la revisión de constitucionalidad de las consultas populares, lejos de contribuir a fortalecer la construcción de la democracia participativa, con la resolución emitida, anuló las futuras consultas de facto, pues, todas, sin excepción incidirán en los ingresos y gastos del Estado mexicano.

Que por lo que hace a la regulación en materia de ingresos supone la obligación a cargo de los ciudadanos de pagar impuestos y hacer frente a las cargas fiscales de distinta naturaleza y características, necesario para que la autoridad del Estado pueda recibir y recaudarlos para pagar los gastos estatales. Este no es el objeto de la reforma energética.

Las veces que en los textos de la reforma aparecen términos de carácter impositivo, y sus variantes, no son con fines normativos, que es lo que se toma en consideración en el numeral 3º, de la fracción VIII; del artículo 35 del Código Político de 1917, pues se consigna para justificar la novedad y determinar los propósitos de ella.

La limitante contenida en el precepto constitucional en comento, está referida a leyes que señalan fuentes impositivas, sujetos pasivos de un impuesto, montos, momentos de cobro y sanciones a las infracciones.

Es decir, nada tiene que ver con propósitos ni buenos deseos, como los contenidos en la reforma constitucional: “Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación.” Ésta fórmula, y otras que aparecen a lo largo del texto de la reforma, por más que se quiera, no es ni son de naturaleza normativa.

Así, los autores de las limitantes del precepto constitucional, partieron del supuesto, válido por cierto de que las habitantes del país no están de acuerdo en pagar impuestos, con las tasas que se fijan, entre otras y por ende, se han excluido de ser objeto de una consulta popular.

En la jurisprudencia, plenaria 80/2003, se ha definido el alcance normativo que, de acuerdo con la Ley Fundamental, las normas generales en materia de ingresos deben de prever y atento a este criterio, las leyes de ingresos de la federación deben tener un **contenido normativo específico que debe ser por un lado tributarista**, es decir, **que legisle sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal** y, por otro lado, **proporcional** y correlativo a lo previsto en el Presupuesto de Egresos.

La Constitución de la República establece un marco jurídico específico para el contenido de las normas jurídicas en materia de ingresos, el cual no sólo debe entenderse para las leyes secundarias. Al establecer, la Norma Suprema, el contenido normativo que deben tener las leyes en materia de

ingresos, se definió un parámetro que, de acuerdo al principio de congruencia, debe ser el mismo para toda norma jurídica, incluso para dicho ordenamiento.

Que las referencias, que en el texto de la reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales,<sup>5</sup> se hacen en el sentido de “obtener ingresos”, “los ingresos derivados”, “maximizar los ingresos de la nación”, “obtener en el tiempo ingresos”, “disponer de los ingresos”, “ingresos petroleros”, “ingresos del Estado mexicano” y otros similares, son lo que la doctrina ha conceptualizado como principios en el sentido de norma programática o directriz, que son normas que se establecen con el propósito de perseguir determinados fines.

De lo anterior se colige que las normas programáticas son directrices con las que se pretende dar lugar a un cierto estado de cosas, en la mayor medida posible. Para que una norma general tenga un contenido normativo específico debe regular la materia mediante normas de acción.

En los artículos 27 y 28 constitucionales no se estableció contenido tributarista ni el contenido proporcional y correlativo a lo previsto en el Presupuesto de Egresos, por lo que planteamos modificaciones al artículo 35 constitucional.

La democracia mexicana se ha olvidado que los ciudadanos. El uso de la consulta popular con el fin de obtener votos en favor de un instituto político desnaturaliza este instrumento y no es ideal que se realice el mismo día que la jornada electoral.

En esta propuesta adoptamos el significado constitucionalmente obligado en su acepción más restrictiva: impuestos, **Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos** sustituyendo las palabras ingresos y gastos del Estado, a efecto de hacer realizable la consulta popular.

El equivalente al veinticinco por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá convocar a consulta popular, reduciendo el porcentaje actualmente establecido.

Las consultas populares se podrán votar en cualquier tiempo sobre temas de trascendencia nacional y no solo día de la jornada electoral federal.

La consulta popular, debe ser un freno democrático, que coloque al pueblo en condiciones de intervenir real y directamente en sus asuntos propios, sin dejarlos jamás en manos irresponsables, constituyendo así un organismo siempre activo y listo para adaptarse a las necesidades públicas.

Por lo expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta Soberanía, el siguiente proyecto de

### **Decreto por que se reforma y adiciona el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se **reforma** el artículo 35, fracción VIII, numeral, 1, inciso c), 2, 3, 5 y se **deroga**, el segundo párrafo, del inciso c), del numeral 3, fracción VIII del artículo 35, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

**I. a VII. ...**

**VIII.** Votar en **cualquier tiempo** las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

a) El Presidente de la República;

b) El equivalente al **veinticinco** por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

c)...

...

2o. ...

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; **los impuestos, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos**; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. al 7o. ...

#### **Transitorio**

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

#### **Notas**

1 En el dictamen de las Comisiones Unidas respecto de la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Consulta Popular de fecha 26 de febrero de 2014 en cuanto a los temas que no pueden ser objeto de consulta se expresaba en su parte conducente que “no podrán ser objeto de consulta popular, la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional, y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente”

2 Cfr. Revisión de constitucionalidad de las consultas populares 1/2014, 2/2014, 3/2014 y 4/2014

3 Cfr. Las sesiones públicas de la SCJN del 29 y 30 de octubre y 3 de noviembre del 2014.

4 Cfr. Las sesiones públicas de la SCJN del 29 y 30 de octubre y 3 de noviembre del 2014.

5 Cfr. Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 2013.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los dieciocho días del mes de noviembre del año dos mil quince.

**Diputados:** Norma Roció Nahle García (rúbrica), Cuitláhuac García Jiménez.

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JOSÉ CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFLICH Y MARÍA CANDELARIA OCHOA ÁVALOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

Los suscritos, Clemente Castañeda Hoeflich y Candelaria Ochoa Ávalos, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 95 a 97, 99, 100 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el principio de paridad de género en la designación de servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

**I.** En 1952, ante un mitin de 20 mil mujeres, el candidato presidencial Adolfo Ruiz Cortines prometió en su discurso: “Si el voto nos favorece en los próximos comicios, nos proponemos iniciar ante las Cámaras las reformas legales necesarias para que la mujer disfrute de los mismos derechos políticos que el hombre”.

El 17 de octubre de 1953 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto en el que se anunciaba que las mujeres tendrían derecho a votar y ser votadas para puestos de elección popular, impulsándose así una de las primeras nociones en el país de la equidad de género y de los derechos políticos de la mujer.

Si bien la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 1o., último párrafo, que está prohibida cualquier tipo de discriminación motivada, entre otras cosas, por el género, y la misma Carta Magna señala en el artículo 4o. que el varón y la mujer son iguales ante la ley, en el país prevalecen prácticas que impiden a las mujeres el ejercicio pleno de su ciudadanía.

México está obligado a hacer valer los tratados internacionales en materia de derechos humanos, respetando su observancia y estricta vigilancia, y un ejemplo claro es la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, donde se establece que los Estados deberán evitar cualquier restricción basada en el sexo y adoptar las medidas adecuadas de carácter legislativo para la combatir la discriminación y la exclusión.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres refiere que el Estado debe asegurar y establecer la igualdad de oportunidades entre la mujer y el hombre. Fija lo siguiente en el artículo 2: “Son principios rectores de la presente Ley: la igualdad, la no discriminación, la equidad y todos aquellos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

**II.** La presente iniciativa tiene por objetivo plasmar estos principios en la integración del Poder Judicial de la Federación, adecuando las disposiciones correspondientes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enfatizando que la paridad de género será un principio rector en los procesos de nombramientos respectivos.

Respecto a la diferencia de equidad de género y paridad de género. El principio de igualdad o equidad de género de jure o formal es la igualdad jurídica simple y llana como establece el artículo 4o. de la Carta Magna, mientras que la paridad de género refiere a la idea del poder político concibiéndolo como un espacio que debe ser compartido entre hombres y mujeres como premisa de la condición humana universal y como principio de igualdad sustantiva (Instituto Nacional Electoral [http://genero.ife.org.mx/docs\\_marco/27\\_MujeresTomaDecisiones.pdf](http://genero.ife.org.mx/docs_marco/27_MujeresTomaDecisiones.pdf)).

México ha avanzado en los últimos años en el impulso de la paridad de género, prueba de ello fue la aprobación en el año 2014 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General de Partidos Políticos que establecen las nuevas condiciones en derechos políticos de las mujeres y siendo una obligación de los partidos políticos promover la paridad de género en todas sus candidaturas, permitiendo al Consejo General del Instituto Nacional Electoral rechazar el registro de las candidaturas que no respeten el principio de paridad de género.

De esta manera, los partidos políticos y las coaliciones deben observar el cumplimiento de la paridad vertical establecida en la Constitución y horizontal contenida en las jurisprudencias emitidas por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este importante avance en la construcción de una vida pública sustentada en la paridad de género debe servir de precedente para impulsarlo en todas las esferas institucionales del Estado mexicano.

Sin embargo, el Poder Judicial se ha mantenido ajeno a esta dinámica de igualdad de derechos entre hombres y mujeres. El informe *Mujeres y hombres en México*, publicado en 2014 por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, arroja los siguientes datos respecto a la participación de hombres y mujeres en el Poder Judicial:

Es evidente la falta de paridad de género respecto a la asignación de cargos en el Poder Judicial de la Federación en todos sus niveles, incluidos ministros, magistrados, jueces de distrito y los demás que establece la Carta Magna.

**III.** Es importante destacar que la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres indica en el artículo 33 como uno de sus objetivos el “establecimiento de medidas para fortalecer el acceso de las mujeres al empleo y la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato y no discriminación en las condiciones de trabajo entre mujeres y hombres”. De la misma manera, en el artículo 34 señala:

Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades correspondientes garantizarán el principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el ámbito del empleo, así? como el derecho fundamental a la no discriminación de aquellas en las ofertas laborales, en la formación y promoción profesional, en las condiciones de trabajo, incluidas las retributivas, y en la afiliación y participación en las organizaciones sindicales, empresariales o en cualquier organización cuyos miembros ejerzan una profesión concreta [...]

Por su parte, el artículo 36 de dicha ley señala que las autoridades del Estado deberán realizar las acciones necesarias para **“fomentar la participación equilibrada y sin discriminación de mujeres y hombres en los procesos de selección, contratación y ascensos en el servicio civil de carrera de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial”**.

Finalmente, vale la pena mencionar que en el Diario Oficial de la Federación en el año 2013 es publicado el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las

Mujeres 2013-2018, donde se manifiesta de manera explícita como uno de los objetivos estratégicos del Estado mexicano “**impulsar la paridad en la asignación de puestos directivos en el Poder Judicial**”, así como “desarrollar y promover medidas y acciones a favor de la paridad en los cargos del Poder Judicial”.

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

**Decreto que reforma los artículos 95 a 97, 99, 100 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el principio de paridad de género en la designación de servidores públicos del Poder Judicial de la Federación**

**Único.** Se **reforman** el último párrafo del artículo 95, el primer párrafo del artículo 96, el primer párrafo del artículo 97, el undécimo párrafo del artículo 99, el tercer párrafo del artículo 100 y el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 95.** [...]

I. a VI. [...]

Los nombramientos de los ministros deberán recaer preferentemente entre las personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica, **debiéndose procurar el principio de paridad de género.**

**Artículo 96.** Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, **adecuándose al principio de paridad de género**, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el presidente de la República.

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

[...]  
[...]  
[...]  
[...]  
[...]  
[...]  
[...]  
[...]  
[...]  
[...]

**Artículo 99.** [...]

[...]

[...]

[...]

I. a X. [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

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

[...]

[...]

[...]

**Artículo 100.** [...]

[...]

Todos los consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial. **En su integración se respetará el principio de paridad de género.**

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

**Artículo 105.** El ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se harán mediante el sistema de carrera judicial a que se refiere el presente título, la cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, **paridad de género**, independencia y antigüedad, en su caso.

### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión contará con 90 días, a partir de la publicación del presente decreto, para reformar la legislación aplicable, en cumplimiento de las presentes disposiciones.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de noviembre de 2015.

**Diputados:** Clemente Castañeda Hoeflich, Candelaria Ochoa Ávalos (rúbrica).

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES FEDERAL DEL TRABAJO, DEL SEGURO SOCIAL, Y FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, A CARGO DE LA DIPUTADA JISELA PAES MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

La que suscribe, diputada Jisela Paes Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6o., fracción I del numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, la fracción V del apartado A y el inciso C) de la fracción XI, del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la fracción II del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo; el artículo 101 de la Ley del Seguro Social, así como el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 constitucional, con arreglo a la siguiente

**Exposición de Motivos**

De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), la lactancia materna óptima de los infantes 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.

Asimismo, menciona que los niños amamantados tienen por lo menos seis veces más posibilidades de supervivencia en los primeros meses que los niños no amamantados. La lactancia materna reduce drásticamente las muertes por las infecciones respiratorias agudas y la diarrea, dos importantes causas de mortalidad infantil, así como las muertes por otras enfermedades infecciosas.

Si bien las tasas de lactancia materna no disminuyen a nivel mundial, y muchos países han experimentado un aumento significativo en la última década, sólo 38 por ciento de los niños de menos de seis meses de edad en el mundo en desarrollo reciben leche materna exclusivamente y sólo 39 por ciento de los niños de 20 a 23 meses edad se benefician de la práctica de la lactancia materna.

De igual forma, señala que la lactancia materna tiene una extraordinaria gama de beneficios ya que tiene consecuencias profundas sobre la supervivencia, la salud, la nutrición y el desarrollo infantiles. La leche materna proporciona todos los nutrientes, vitaminas y minerales que un bebé necesita para el crecimiento durante los primeros seis meses de vida; el bebé no necesita ingerir ningún otro líquido o alimento.

Además, la leche materna lleva los anticuerpos de la madre, que ayudan a combatir las enfermedades. El acto de la lactancia materna en sí estimula el crecimiento adecuado de la boca y la mandíbula, y la secreción de hormonas para la digestión y para que el bebé se sacie. La lactancia materna crea un vínculo especial entre la madre y el bebé y la interacción entre la madre y el niño durante la lactancia materna.

Aunado a lo anterior, tiene repercusiones positivas para la vida en lo que se refiere a la estimulación, la conducta, el habla, la sensación de bienestar y la seguridad, y la forma en que el niño se relaciona con otras personas. La lactancia materna también reduce el riesgo de padecer enfermedades crónicas más adelante en la vida, tales como la obesidad, el colesterol alto, la presión arterial alta, la diabetes, el asma infantil y las leucemias infantiles. Los estudios han demostrado que los bebés alimentados con leche materna obtienen mejores resultados en las pruebas de inteligencia y comportamiento en la edad adulta que los bebés alimentados con fórmula.

Prácticamente todas las madres pueden amamantar, si se les da el apoyo, los consejos y el aliento adecuados, así como ayuda práctica para resolver cualquier problema. Los estudios han demostrado que el contacto en una etapa temprana de la piel de la madre con la piel del bebé; la lactancia materna con frecuencia y sin restricciones para asegurar la producción continua de leche; y la ayuda para posicionar y colocar el bebé, aumentan las posibilidades de que la lactancia materna tenga éxito.

También contribuye a la salud de la madre inmediatamente después del parto, ya que ayuda a reducir el riesgo de hemorragia posparto. A corto plazo, la lactancia materna retrasa el retorno a la fertilidad y a largo plazo reduce la diabetes tipo 2 y el cáncer de mama, de útero y de ovario. Los estudios también han descubierto vínculos entre el cese temprano de la lactancia materna y la depresión posparto en las madres.

Cabe mencionar que en el marco de la Semana Mundial de la Lactancia Materna, 2015, bajo el lema *Amamantar y trabajar: ¡logremos que sea posible!*, efectuada del 1 al 7 de agosto de los corrientes, la Unicef señaló que la alimentación con leche materna y la buena nutrición en la infancia son aspectos cruciales para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, en particular, los que se refieren a la supervivencia infantil, como reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad entre los menores de cinco años para 2015, erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Por ello es que la Unicef trabaja con aliados, gobiernos y comunidades para proteger y promover la lactancia natural, apoyando leyes nacionales relacionadas con la alimentación de los recién nacidos, mejorando la atención pre y posnatal y brindando recursos a las madres primerizas a nivel de las comunidades. Otra gran prioridad para Unicef es apoyar la lactancia materna durante las situaciones de emergencia, cuando las malas prácticas alimentarias suelen contribuir a la mortalidad infantil.

De igual forma la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud, a través de su Oficina Regional para las Américas, señalaron que la lactancia materna es buena para la economía, debido a su impacto positivo a nivel macro y micro, el cual a menudo no es reconocido, incluso cuando los beneficios que ofrece la lactancia materna para la salud de la madre y el niño son bien conocidos.

Se ha comprobado que se puede reducir considerablemente el gasto en atención de salud. Por ejemplo, en los Estados Unidos, se calcula que los gastos directos en atención de salud de los niños relacionados con tasas bajas de lactancia materna ascendieron a 2 mil 200 millones de dólares estadounidenses en 2007.

Respecto a nuestro país, se calcula que los gastos directos e indirectos de no amamantar variaron entre 455.7 millones y 2 mil 126.6 millones de dólares estadounidenses en 2012.

A su vez, la lactancia materna lleva a una fuerza laboral más sana. Los beneficios para el lugar de trabajo posiblemente no sean tan visibles, pero entre ellos cabe señalar los siguientes:

- Lealtad con la empresa como resultado de la gratitud y la satisfacción.
- Menor ausentismo porque los bebés se enferman con menos frecuencia y menor gravedad.
- Retención de empleados (lo cual reduce la necesidad de capacitación y la pérdida de personal calificado), y
- Mayor productividad.

La promoción y el apoyo a la lactancia materna de las mujeres que trabajan fuera de casa tienen en cuenta las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la lactancia materna exclusiva durante seis meses y la continuación de la lactancia por lo menos dos años o más. Para cumplir estas recomendaciones, los empleadores deben proporcionar a las mujeres las siguientes facilidades en el trabajo durante el periodo de lactancia:

- Licencia por maternidad.
- Sala de lactancia, y
- Menos horas de trabajo u horario flexible durante la lactancia.

Es importante mencionar que en la Región de las Américas, 10 de los 38 países (Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Panamá, Perú y Venezuela) proporcionan al menos 14 semanas de licencia por maternidad, plazo establecido en el Convenio 183 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esto representa 28 por ciento de los países sobre los cuales existe información. De estos 10 países, sólo tres siguen la Recomendación 191 de la OIT de proporcionar 18 semanas o más: Chile con 24 semanas, Cuba y Venezuela con 18.

En la mayoría de los países se paga el cien por ciento del sueldo; en otros se paga entre 60 y 65 por ciento. La licencia por paternidad es rara, sólo Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay cuentan con disposiciones para la licencia.

A efecto de ilustrar lo anterior, se da la información relativa a la licencia por maternidad, sueldo ganado durante la licencia por maternidad y licencia por paternidad, en los países de la Región de las Américas, incluido México, en el siguiente cuadro.

País	Licencia por maternidad (número de semanas)	Sueldo Ganado durante la licencia por maternidad (porcentaje)	Licencia por paternidad (número de días)
Antigua & Barbuda	13	100% por 6 semanas, 60% por 7 semanas	0
Argentina	13	100%	2
Bahamas	12	100%	7
Barbados	12	100%	0
Belice	14	100%	0
Bolivia	13	100%	0
Brasil	17	100%	5
Canadá	17	100%	0
Cuba	18	100%	Los padres pueden decidir quién se queda en la casa hasta que el niño cumple 1 año
Dominica	12	60%	0
República Dominicana	12	100%	0
Ecuador	12	100%	10
El Salvador	12	100%	0
Estados Unidos <sup>3</sup>	0	N/C4	
Granada	12	65%	0
Guatemala	12	100%	2
Guyana	13	70%	0
Haití	12	100%	0
Honduras	12	100%	0
Jamaica	12	100%	0
México	12	100%	0
Nicaragua	12	100%	0
Panamá	14	100%	0
Paraguay	12	100%	2
Peru <sup>4</sup>	14	100%	4
San Cristobal y Nieves	13	65%	0
San Vicente y las Granadinas	13	65%	0
Santa Lucía	13	100%	0
Surinam	0	NA	0
Trinidad & Tobago	13	100%	0
Uruguay	12	100%	10
Venezuela	18	100%	14

Fuente: UNICEF. Cuidado infantil y licencias parentales. Desafíos, Número 12, julio de 2011. Se puede encontrar en [http://www.unicef.org/lac/desafios12\\_cepai-unicef.pdf](http://www.unicef.org/lac/desafios12_cepai-unicef.pdf).

1 Países en la fila subrayados tienen legislación que provee la licencia por maternidad de 14 semanas o más

2 Chile introdujo una ley en el 2011 para extender la licencia por maternidad a 24 semanas (<http://www.dl.gob.cl/1601/w3-articulo-99872.html>).

3 En los Estados Unidos hay leyes que otorgan 12 semanas de licencia por discapacidad, que pueden usarse para licencia por maternidad (véase el recuadro 1)

4 Perú aprobó recientemente una ley que otorga 14 semanas de licencia por maternidad (<http://www.laboraperu.com/peru-ratifica-convenio-183-oit-licencia-maternidad.html>).

Cabe destacar que el Convenio 183 de la OIT estipula que cada mujer debe tener derecho a la licencia por maternidad por lo menos 14 semanas, mientras que la Recomendación 191 de la OIT, firmada por varios países, estipula que los países deben intentar proveer una licencia por maternidad de 18 semanas como mínimo.

Aun cuando estos instrumentos internacionales representan una asignatura pendiente al no estar ratificados por el Estado mexicano, no es óbice para quienes ostentamos un cargo público de representación social, legislar para el fortalecimiento de los derechos de las madres trabajadoras.

En el marco de la Semana Mundial de la Lactancia Materna 2015, la OMS y la OIT emitieron diversos documentos en apoyo a este tema, de entre los cuales destaca el titulado: *¿Qué pueden hacer los legisladores?*, en el que proponen las siguientes acciones:

- 1) Garantizar un mínimo de cuatro meses de licencia de maternidad remunerada.
- 2) Pedir a los empleadores que ofrezcan sitio y tiempo protegido para que las madres puedan sacarse la leche en el trabajo.
- 3) Prevenir la discriminación contra las mujeres y las madres en el lugar de trabajo.

Ante ello, la presente iniciativa tiene como finalidad realizar una serie de reformas al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de armonizar las disposiciones internas con los instrumentos internacionales, a efecto de establecer como derecho de las madres trabajadoras un descanso de seis semanas anteriores y ocho semanas posteriores al parto, para el caso del apartado A, así como de seis semanas anteriores y dos meses posteriores al parto, en el supuesto del apartado B, lo que permitirá contribuir con las acciones implementadas por los organismos internacionales, así como a la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentarias de los citados artículos constitucionales, para fijar los criterios ya mencionados.

La iniciativa de reforma pretende homologar los tiempos otorgados para el beneficio de la lactancia materna para las madres comprendidas en ambos apartados del artículo 123 constitucional, toda vez que actualmente el apartado A otorga seis semanas a partir del parto para ello, en tanto que el apartado B señala dos meses, lo cual significa además equiparar ambos casos.

Al incrementarse la duración de la licencia por maternidad a las trabajadoras tuteladas por el apartado A, les permitirá contar con mayor tiempo para amamantar a su hijo o hija y, por ende, otorgarles en casa a los recién nacidos, por más tiempo, los nutrientes de la lactancia materna, beneficiándolos con ello en sus posibilidades de crecer sin enfermedades, lo cual es un derecho de la niñez, contenido tanto en los acuerdos internacionales de los que México es parte, como de nuestra legislación nacional, así como para las madres en la prevención de enfermedades.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se somete a consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforman, la fracción V del apartado A y el inciso C) de la fracción XI, del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la fracción II del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo; el artículo 101 de la Ley del Seguro Social, así como el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional**

**Artículo Primero.** 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 seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y ocho semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;

VI. a XXXI. ...

B. ...

I. a X. ...

XI. ...

a) y b) ...

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de seis semanas de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos meses después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) a f) ...

XII. a XIV. ...

**Artículo Segundo.** Se **reforma** la fracción II del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

**Artículo 170.** Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos:

I. ...

II. Disfrutarán de un descanso de seis semanas anteriores y ocho posteriores al parto. A solicitud expresa de la trabajadora, previa autorización escrita del médico de la institución de seguridad social que le corresponda o, en su caso, del servicio de salud que otorgue el patrón, tomando en cuenta la opinión del patrón y la naturaleza del trabajo que desempeñe, se podrá transferir hasta cuatro de las seis semanas de descanso previas al parto para después del mismo. En caso de que los hijos hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el descanso podrá ser de hasta diez semanas posteriores al parto, previa presentación del certificado médico correspondiente.

...

II Bis. a VII. ...

**Artículo Tercero.** Se **reforma** el 101 de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

**Artículo 101.** La asegurada tendrá derecho durante el embarazo y el puerperio a un subsidio en dinero igual a cien por ciento del último salario diario de cotización el que recibirá durante cuarenta y dos días anteriores al parto y cincuenta y seis días posteriores al mismo.

En los casos en que la fecha fijada por los médicos del instituto no concuerde exactamente con la del parto, deberán cubrirse a la asegurada los subsidios correspondientes por cincuenta y seis días posteriores al mismo, sin importar que el periodo anterior al parto se haya excedido. Los días en que se haya prolongado el periodo anterior al parto, se pagarán como continuación de incapacidades originadas por enfermedad. El subsidio se pagará por periodos vencidos que no excederán de una semana.

**Artículo Cuarto.** Se **reforma** el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, para quedar como sigue:

**Artículo 28.** Las mujeres disfrutarán de seis semanas de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos meses después del mismo. Durante la lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a sus hijos o para realizar la extracción manual de leche, en lugar adecuado e higiénico que designe la institución o dependencia y tendrán acceso a la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de edad.

### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de noviembre de 2015.

Diputada Jisela Paes Martínez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA IVONNE ARACELLY ORTEGA PACHECO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

La suscrita, diputada Ivonne Aracely Ortega Pacheco, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Sexagésima Tercera Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un inciso D) al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

Asegurar condiciones para el mantenimiento de las relaciones sociales es una función básica del Estado.

La teoría política clásica explica cómo, en la búsqueda de bienes que sólo podrían generarse en asociación, los seres humanos transitamos del estado de naturaleza al estado político, proceso que se consolida con la formación de Estados nacionales.

Los miembros de la comunidad política: los ciudadanos, aceptan límites a sus libertades y hacer contribuciones a la sociedad para generar a cambio, un estado de certidumbre, dentro del cual, la seguridad es una garantía fundamental.

En el acuerdo constitutivo que da origen al Estado, el gobierno, por ser la parte que ostenta el poder sobre el aparato ejecutivo, asume la responsabilidad de la función de seguridad pública, consistente básicamente en proteger la integridad, la vida y los bienes de los ciudadanos.

En este sentido, la constitución y adecuado funcionamiento de los sistemas de seguridad pública y de justicia se ubican entre los principales objetivos del régimen político y guardan una relación muy estrecha con las bases de legitimidad de los gobiernos.

Si bien es cierto que, desde los orígenes del Estado nación, las funciones para el cumplimiento de este objetivo han sido tareas arduas, actualmente, la complejidad que caracteriza a las sociedades contemporáneas, las convierte en un enorme reto.

En el caso particular de nuestro país, es preciso reconocer que, la persistencia de problemas no superados y la emergencia de nuevas amenazas a la seguridad constituyen, junto con los asuntos económicos, la principal preocupación de los ciudadanos y el mayor desafío gubernamental.

**Antecedentes de la política en materia de seguridad en México**

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

En el primer decenio del siglo XXI, el crecimiento de la inseguridad pública adquirió dimensiones inéditas.

La administración del gobierno de la República de 2006 a 2012 convirtió a la seguridad en el tema principal de su gobierno. Se trazaron líneas de acción con grandes ambiciones, algunas incluso con proyección transexenal, tales como México Visión 2030, orientada a los ámbitos de seguridad y justicia, economía, política social, democracia y medio ambiente.

El primero de los cinco ejes en que se estructuró el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 fue “Estado de derecho y seguridad”. A fin de darle cumplimiento, se formuló el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) 2008-2012 y el Programa Sectorial de Seguridad Pública. El 7 de marzo de 2007 se presentó la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia.

De esta manera, se configuró una política de seguridad que demostró una clara orientación hacia la expansión de los agentes punitivos.

La revisión del estado de la cuestión en la materia al final de ese sexenio, revela que los resultados fueron, al menos, insuficientes.

El panorama en 2012 perfilaba un enorme desafío: abatir el incremento de la incidencia delictiva, especialmente de delitos de alto impacto, reconstruir la confianza ciudadana en las instituciones y atender los asuntos relegados que entonces emergieron con apremiante urgencia, tales como la atención, protección y tratamiento de las víctimas del delito y las quejas y denuncias por violaciones a derechos humanos por parte de elementos de las policías y militares.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la presente administración trazó, como el primero de sus objetivos, alcanzar un México en Paz: que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población; donde se recobren el orden, la seguridad y la justicia y se haga de la nuestra, una nación tranquila, en la que se respeten cabalmente los derechos humanos.

En este documento, se reconoció que en los últimos lustros se registró un inusitado crecimiento en el número de delitos de alto impacto, se fortalecieron las organizaciones criminales encargadas del trasiego de drogas, las corporaciones policiales quedaron poco estructuradas, capacitadas y profesionalizadas, lo cual propició el fortalecimiento y la penetración de las organizaciones criminales en algunas regiones del país.

Se señaló que en años recientes, la estrategia contra la delincuencia organizada tuvo como pilares el combate frontal, así como la aprehensión y eventual extradición de líderes de las principales organizaciones delictivas, lo cual generó vacíos de poder en la delincuencia organizada que detonaron luchas violentas por el control territorial en importantes ciudades del país, con el consecuente incremento en los niveles de violencia, y deterioro de la percepción ciudadana sobre su seguridad y la eficacia de la estrategia misma.

Se reportó que, de acuerdo con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), entre 2007 y 2012 las denuncias por homicidio doloso se duplicaron, al pasar de 10,253 a 20,548, igualmente las denuncias por extorsión, al pasar de 3,123 a 6,045, y las denuncias por secuestro prácticamente se triplicaron, al pasar de 438 en 2007 a 1,268 en

2012.<sup>1</sup> Asimismo, se incrementaron las situaciones de riesgo para la sociedad, tales como enfrentamientos entre grupos delictivos y exhibición explícita de la violencia.<sup>2</sup>

En lo que respecta a los delitos que afectan el patrimonio de las personas: robo a transeúnte, robo a casa habitación, robo a negocio y robo de vehículos, en conjunto, al inicio de la presente administración representaban en el 30% del total de delitos del fuero común y mostraban un incremento del 27% de 2006 a 2012; con un aumento del 30% en los cometidos con violencia.

De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2012, se estimó que en 2011 el 58% de la población de 18 años y más consideró a la inseguridad como su principal preocupación.

Bajo estas consideraciones, el plan general de acción propuesto para alcanzar Un México en Paz, se enfocó a combatir los delitos que más afectan a la población trabajando en dos planos complementarios: el de la prevención social de la violencia y el de la contención del delito mediante intervenciones policiales oportunas y efectivas, bajo los principios rectores de planeación, prevención, protección y respeto a los derechos humanos; coordinación; transformación institucional; evaluación y retroalimentación.

Bajo esa lógica, se publicaron los programas Sectorial de Gobernación 2013-2018 y Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, con la definición de las estrategias de la nueva política pública que enfatiza la prevención del delito, privilegia la recopilación y el uso de inteligencia, así como la coordinación entre autoridades mediante esquemas regionales y focalizados.<sup>3</sup>

### **Resultados de la presente administración en el primer trienio**

Entre los resultados más destacados del Tercer Informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país, remitido por la Presidencia de la República al Congreso de la Unión el 1º de septiembre de 2015, en materia de seguridad pública se destaca que:

Con la unión de esfuerzos con las entidades federativas, la violencia está disminuyendo: Durante 2014 la incidencia delictiva total disminuyó 6.7% respecto a 2012, al pasar de 1,704,915 a 1,590,331 delitos. Los homicidios dolosos registrados disminuyeron en 28%; los secuestros en 1.6%, la extorsión 20.7% y el número total de robos en 13.6% respecto a 2012, en este último delito destacan las reducciones del robo a transeúnte 26.1%, a casa habitación 14.5% y de vehículo 21.2 por ciento.

De acuerdo con cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2014, la Tasa de Incidencia Delictiva Total del Fuero Común, por cada 100 mil habitantes, fue de mil 328, la segunda más baja en los últimos 17 años.

En el periodo que va del 1 de septiembre de 2014 al 31 de julio de 2015, la incidencia delictiva total del fuero común disminuyó 7.2% respecto al mismo periodo anterior, al pasar de 1,491,737 a 1,384,401 delitos. En el mismo periodo, los homicidios dolosos disminuyeron en 3.5%; los secuestros en 31.4%, la extorsión 27.1% y el número total de robos en 11.3%, de este último destacan las reducciones en robo a transeúnte en 14.7%, a casa habitación en 13.8% y de vehículo en 8.9% por ciento.

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

En 2014 se registraron 16.4 homicidios por cada 100 mil habitantes a nivel nacional, esto representa una caída del 25.9% respecto a 2012, cuando se registró una tasa de 22.1 homicidios por cada 100 mil habitantes.

Resultado del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD), logró que en los municipios con más de 100 mil habitantes atendidos disminuyera en 35% en la tasa de homicidios dolosos; en comparación, en los municipios de más de 100 mil habitantes que no son atendidos por el Programa, la reducción fue de 9% y la reducción reportada a nivel nacional, fue de 29.6%, para el mismo periodo de comparación.

### **Datos de alerta sobre otros aspectos que impactan en la seguridad**

Sin escatimar los resultados alcanzados por la presente administración en la materia, es preciso reconocer que el estado de la cuestión actual no satisface las expectativas ni las demandas de los ciudadanos. Algunos datos indicativos son los siguientes:

En el marco del Día Internacional de la Juventud, se dio a conocer que según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), las dos principales causas de muerte entre los jóvenes del país son las agresiones y los accidentes de transporte. En hombres de 15 a 19 años de edad las agresiones ocupan el 37.2% y en mujeres 21.7%.

En lo que respecta al tema de la percepción ciudadana, de acuerdo con el seguimiento que hacen diarios nacionales “5 de cada 10 mexicanos —56%— considera que desde el inicio del actual gobierno la percepción de la violencia relacionada con el narcotráfico ha aumentado, (...) porcentaje [que] se mantuvo constante en las últimas dos mediciones, correspondientes a noviembre de 2014 y a febrero del presente año.”

En los meses más recientes la percepción ciudadana acerca de quién lleva la delantera el combate al narcotráfico ha cambiado de manera negativa con respecto del gobierno:

“Al ser cuestionados sobre quién está ganando la guerra contra el narcotráfico, 72% de los entrevistados aseguró que los narcotraficantes, 26 puntos porcentuales por arriba de la última medición hecha en junio de 2014, en la cual 46% de los encuestados decían que iban ganando los criminales.

Sólo 13% dijo que el gobierno lleva la delantera en la lucha contra el narcotráfico, lo que implica una disminución de 16 puntos porcentuales en relación con lo registrado en junio de 2014, cuando 29% afirmaba que iba ganando el gobierno.”

Asimismo, sucede con el resultado en términos de la calificación general sobre la estrategia del gobierno:

“Al preguntarles si la actual estrategia de combate al crimen organizado ha mejorado o empeorado la seguridad en el país, 56% de los encuestados afirmó que el país es menos seguro y sólo 17% expresó que la acciones emprendidas han vuelto al país un lugar más seguro.<sup>5</sup>

El dato actual en el que 56% tiene una percepción sobre la violencia generada por los cárteles de la droga se acerca a los máximos niveles de rechazo a la estrategia de combate al narcotráfico

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

implementada por Calderón Hinojosa, pues en 2011, 57% de los encuestados afirmó que esta estrategia hacía a México menos seguro.”

De acuerdo con la última actualización del Índice Delictivo de CIDAC: 8 Delitos Primero, publicada este año, la percepción de inseguridad se ha incrementado significativamente y actualmente el 73% de la población considera que su entidad es insegura:

“En comparación con el 69.5% de los ciudadanos que decían sentirse inseguros en su entidad en 2010, estamos hablando de una propensión notoria a la alza.”<sup>6</sup>

De acuerdo con los datos presentados en el Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2015, publicado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), con un corte informativo al 20 de septiembre de 2015, se refiere que en agosto de este año se contabilizaron mil 704 víctimas de homicidio doloso; la mayor cifra registrada desde enero que se publica este reporte específico sobre víctimas.<sup>7</sup>

En los primeros ocho meses del año, se acumulan 12 mil 319 víctimas de homicidio doloso –un promedio de 51.3 víctimas al día–, cifra superior en 4.64% a la del mismo periodo de 2014: 11 mil 772 víctimas.

Al contrario de lo que sucede con el homicidio doloso, en materia de secuestro y extorsión, las cifras muestran disminución: Por lo que hace a secuestro, en agosto se registró la cifra más baja (77 víctimas) y se muestra una reducción en el acumulado de los primeros ocho meses del año con respecto de 2014 (377 víctimas): 38% menos. En cuanto a las víctimas de extorsión, hasta agosto de 2015 se registra un total de 3 mil 620 personas; 19% menos que en 2014, cuando se contabilizaron 4 mil 461 víctimas.

Por otra parte, si observamos las cifras de incidencia delictiva del fuero común de 2016 a 2014,<sup>8</sup> tomando en cuenta los totales de los delitos de robo, lesiones, homicidio y violación, tenemos que con excepción del delito de robo (que alcanza una variación de 10.67 por ciento), las disminuciones que se registran a partir del periodo 2011 a 2012 tienen diferencias porcentuales muy bajas, del orden de 2.58 y hasta 8.69 puntos. (Ver Anexo 1. Datos de los informes de Incidencia Delictiva del Fuero Común del Secretariado Ejecutivo del SNSP)

Se tiene en cuenta también que en 2014 y 2015 hubieron importantes sucesos de coyuntura que impactaron fuertemente en el debate sobre seguridad pública y procuración de justicia en nuestro país, tanto a nivel nacional como internacional, mismos que condujeron a la formulación y anuncio, por parte del Ejecutivo federal de nuevas acciones para mejorar la seguridad, la justicia y el Estado de Derecho en el país.

Bajo estas consideraciones, es necesario aceptar que los resultados que hay, no son los deseados, ni los esperados; reconocer que siguen siendo insuficientes a la luz de la demanda ciudadana y que es preciso plantear soluciones que abonen a la resolución de fondo.

Resulta incontrovertible, que aunque se han destinado importantísimos esfuerzos y recursos para la atención de los problemas de seguridad pública, su persistencia hace necesario cuestionar la eficacia de los resultados y los mecanismos que se están implementando para evaluarlos.

Lo que proponemos con esta iniciativa de reforma es abordar el problema, precisamente desde la vertiente de la evaluación.

### **La importancia de la evaluación como un mecanismo indispensable para la gestión en materia de seguridad.**

#### **Evaluación de políticas públicas en el mundo**

Recuperamos contenido de la notable investigación de García Huitrón<sup>9</sup> expuesta en La política de seguridad en México, Evaluación y reflexiones desde la Criminología crítica (2006-2012):

“Según Rossi y Freeman, si bien los esfuerzos ocurrieron en la década de 1930 en Estados Unidos con algunas tentativas para evaluar programas de alfabetización y formación profesional, así como de reducción de mortalidad y morbilidad, no fue sino hasta la década de 1960 cuando este tipo de prácticas alcanzó su consolidación.

De acuerdo con Eric Furubo y Ray Rist, en su Atlas Internacional de Evaluación, en la historia de la evaluación de políticas públicas podemos verificar tres periodos principales: el primero durante el periodo 1960-1970, con gran auge en Estados Unidos, (...)

El segundo periodo (...) entre 1970 y 1980; en ese tiempo la evaluación tuvo una suerte de expansión hacia otros sistemas políticos de distintas naciones como Canadá, Dinamarca, Francia, Holanda, Noruega, Suiza, entre otros. (...)

Finalmente, el último periodo comprendido desde 1985 a la fecha, si bien representa una etapa de consolidación, principalmente a partir de la creación de la División de Evaluación de Programas y Metodologías dentro de la Oficina General de Cuentas (GAO, por sus siglas en inglés) en Estados Unidos, es en este último cuarto de siglo cuando en los países en desarrollo, principalmente de América Latina, se comienzan a incluir políticas y programas de evaluación dentro de la agenda de los gobiernos, básicamente como consecuencia de que varios de sus expertos en administración pública fueron enviados a Estados Unidos o a Europa para profesionalizarse y capacitarse en el tema.”<sup>10</sup>

El autor observa que esta evolución comporta sesgos importantes: por una parte la evaluación se ha centrado en una labor fiscalizadora, de ingresos y egresos, de control del presupuesto con base en resultados de proyectos o programas de determinada política; y, por otra, se observa una marcada preocupación por las políticas sociales, por lo que, cuando se habla de evaluación de las políticas públicas, a menudo suele pensarse solamente en la política de corte social.

Actualmente, siguiendo la conceptualización formulada por el Banco Interamericano de Desarrollo, se observa que:

“... [la evaluación] comienza a evolucionar de una actividad en su mayor parte ex post para convertirse en una herramienta utilizada cada vez con más frecuencia para fines de monitoreo. La meta de la evaluación básicamente ha pasado de la auditoría y culpabilidad a la meta actual del entendimiento y el aprendizaje en función de experiencias adquiridas.”<sup>11</sup>

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

Los ejercicios de evaluación de las políticas de seguridad en el ámbito internacional se han orientado principalmente a la política criminal. Como aportaciones concretas en este sentido, se refieren:

La Recopilación de los Instrumentos de evaluación de la Justicia Penal, elaborada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

La Guía de Evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina, elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El programa Sistema Regional de Evaluación de Impacto de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana para América Latina, aprobado en 30 de noviembre de 2011, en el marco de la Iniciativa de Bienes Públicos Regionales (Programa BPR), del Banco Interamericano de Desarrollo, que se encuentra en etapa de implementación, con la participación de El Salvador, Honduras, Costa Rica, Uruguay, la alcaldía de Bogotá, Colombia y Córdoba, Argentina.

### **Evaluación de la política de seguridad en México**

Como bien apunta García Huitrón, en México, notoriamente, la tendencia del desarrollo de los instrumentos de evaluación de la política pública, ha avanzado en consonancia con la inercia mundial, al enfocarse principalmente hacia la materia social.

Concretamente, la institucionalización de la actividad evaluatoria ubica su referente más cercano hacia finales del sexenio 2000-2006, con la definición de una Política Federal de Evaluación, integrada por tres instrumentos: el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.<sup>12</sup>

Entre las aportaciones más destacadas en la evaluación de políticas de seguridad, se pueden mencionar las siguientes:

- Las líneas de investigación que desarrolla México Evalúa con el objetivo de generar conocimiento y evidencia en las áreas de seguridad, justicia y prevención del delito.

Como los documentos más importantes que han influido en la comprensión y el entendimiento alternativos de los fenómenos delictivos y de violencia, se ubican los siguientes:

- 8 Delitos primero. Índice Delictivo, del Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (CIDAC);
- Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y base para el desarrollo de indicadores en esta materia, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE);
- Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia, del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), de 2007;

- Monitoreo, evaluación e incidencia en la política de seguridad en 6 ciudades del norte de México, desde la seguridad comunitaria, los derechos humanos y el enfoque de género, de la Delegación de la Unión Europea en México, de 2013;
- Sistema de índices e indicadores en seguridad; indicadores para entender y monitorear la Seguridad Pública en México, ambos de México Evalúa,
- Evaluación y seguimiento a las 10 demandas ciudadanas, Gobierno federal, de México Unido contra la Delincuencia (MUCD), de 2008.<sup>13</sup>

### **La función de evaluación en el esquema institucional y normativo vigente**

Actualmente las funciones de evaluación institucional para la política de seguridad se establecen en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Las funciones de seguridad pública en México son materia concurrente, responsabilidad de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, integradas en un sistema de coordinación para aplicar la política nacional de seguridad pública: el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

Los antecedentes del Sistema Nacional datan de la reforma de los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, misma que tuvo como fin sentar los principios que dieran cauce y sustento jurídico a la coordinación en materia de seguridad pública como función de Estado.

Con base en dicha reforma, el 11 de diciembre de 1995 se publicó la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la que se establecieron los principios, materias, instancias e instrumentos del Sistema Nacional<sup>14</sup>, partir del cual se inició un proceso de organización de las autoridades competentes en materia de procuración de justicia y seguridad pública, de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

En agosto de 1998 se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, mediante el cual se creó el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública como un órgano desconcentrado de esta dependencia.<sup>15</sup>

El 21 de agosto de 2008, durante la Vigésima Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, los Poderes Ejecutivo Federal y Estatales, el H. Congreso de la Unión, el Poder Judicial de la Federación, representantes de la sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas, firmaron el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, cuyo objetivo era “consolidar la seguridad pública como una política de Estado, que convoque a todos, autoridades y sociedad, vinculándolos en un frente común contra la violencia y la criminalidad, para recuperar las condiciones de seguridad”.

El 18 de junio de 2008, producto de una reforma que implicó un largo proceso, plural y de acercamientos progresivos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública (conocida más ampliamente como reforma procesal penal).

Los temas abarcados en dicha reforma fueron:<sup>16</sup> el establecimiento del proceso acusatorio, principios procesales, derechos del imputado, del ofendido y de la víctima; orden de aprehensión y auto de vinculación a proceso, modificaciones al Ministerio Público, nuevo perfil del órgano jurisdiccional, mecanismos alternos de solución de controversias, delincuencia organizada, y sistema nacional de seguridad pública.

En lo que respecta específicamente a la coordinación en materia seguridad pública, se hicieron modificaciones al artículo 21 para establecer las bases mínimas a las que debía sujetarse:

- “a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.”

Lo anterior, se complementó con la adición del artículo 73, fracción XXIII, que facultó al Congreso para legislar de conformidad con estas bases mínimas.

En este marco, en ese mismo año se inició la discusión de diversos proyectos para expedir la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009 y que es el ordenamiento de la materia vigente actualmente.

### **Integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública**

El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra por:

El Consejo Nacional de Seguridad Pública, la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas; a su vez está integrado por:

- El presidente de la República, quien lo presidirá;
- El secretario de Gobernación;
- El secretario de la Defensa Nacional;

- El secretario de Marina;
- El secretario de Seguridad Pública;<sup>17</sup>
- El procurador general de la República;
- Los gobernadores de los estados;
- El jefe del gobierno del Distrito Federal, y
- El secretario ejecutivo del Sistema.

La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, integrada por los titulares de las Instituciones de Procuración de Justicia de la Federación, el Distrito Federal y los Estados; presidida por el Procurador General de la República.

La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes, integrada por los titulares de las dependencias encargadas de la Seguridad Pública de la Federación, los Estados y el Distrito Federal; presidida por el Secretario de Seguridad Pública Federal;

La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, integrada por los titulares de los órganos de prevención y de reinserción social o sus equivalentes de la Federación, los Estados y el Distrito Federal; presidida por quien designe el titular de la Secretaría [de Gobernación].

La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, integrada por los Presidentes Municipales y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.

Los Consejos Locales e Instancias Regionales, en los que participan los municipios y los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales (en el caso del Distrito Federal), en los términos de la legislación de cada entidad federativa o la que resulte aplicable en el caso del Distrito Federal.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema, que es el órgano operativo del Sistema y goza de autonomía técnica, de gestión y presupuestal, cuenta con los Centros Nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como de Certificación y Acreditación (art. 17). (Ver Anexo 2. Diagrama de la estructura del SNSP)

### **Funciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública en materia de evaluación**

En materia de evaluación de la política de seguridad la ley dispone que el Consejo Nacional (artículo 14, fracciones X, XI, XII y XVI) tiene a su cargo las funciones de:

- Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de seguridad pública y otros relacionados;
- Llevar a cabo la evaluación periódica de los programas de seguridad pública y otros relacionados;

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

- Expedir políticas en materia de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre Seguridad Pública generen las instituciones de los tres órdenes de gobierno;
- Establecer mecanismos eficaces para que la sociedad participe en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de Seguridad Pública.

Por lo que respecta al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tiene a su cargo las funciones de (artículo 17, fracciones XI, XII, XIX y XX):

- Proponer los criterios de evaluación de las Instituciones de Seguridad Pública en los términos de la ley;
- Preparar la evaluación del cumplimiento de las políticas, estrategias y acciones del Sistema en los términos de ley;
- Coadyuvar con la Auditoría Superior de la Federación y demás instancias de fiscalización, proporcionando la información con la que cuente respecto del ejercicio de los recursos de los fondos de ayuda federal, así como del cumplimiento de esta Ley; Y
- Supervisar, en coordinación con las demás instancias competentes, la correcta aplicación de los recursos de los fondos por las entidades federativas y por los municipios.

El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana tiene como principales atribuciones (art. 20, fracs. III: a, b, c y d, IV y V):

- Emitir opiniones y recomendaciones, dar seguimiento y evaluar los programas implementados por las Instituciones de Seguridad Pública, en los tres órdenes de gobierno para:
  - a) Prevenir la violencia infantil y juvenil;
  - b) Promover la erradicación de la violencia, especialmente la ejercida contra niñas, niños, jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, dentro y fuera del seno familiar;
  - c) Prevenir la violencia generada por el uso de armas, el abuso de drogas y alcohol, y
  - d) Garantizar la atención integral a las víctimas.

Realizar, por sí o por terceros, estudios sobre las causas estructurales del delito, su distribución geodelictiva, estadísticas de conductas ilícitas no denunciadas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la política criminal y de seguridad pública nacional; y

- Realizar, por sí o por terceros, encuestas victimológicas, de fenómenos delictivos y otras que coadyuven a la prevención del delito.

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

Las Instituciones de Seguridad Pública de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de la ley, deberán coordinarse para (artículo 7, fracciones XIII y XIV):

- Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces; e
- Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública.

Es atribución del Centro Nacional de Certificación y Acreditación (artículo 22, fracciones IV y V):

- Evaluar y certificar la correcta aplicación de los procesos que operen los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Seguridad Pública;
- Evaluar y certificar los procesos de evaluación y control de confianza que en el ámbito de Seguridad Pública operen instituciones privadas que así lo soliciten y cumplan con la normatividad correspondiente;

Se establece asimismo que (artículo 131, fracs. I, II, IV) para mejorar el servicio de Seguridad Pública, las instancias de coordinación que prevé la Ley promoverán la participación de la comunidad para:

- Participar en la evaluación de las políticas y de las instituciones de seguridad pública.
- Opinar sobre políticas en materia de Seguridad Pública;
- Realizar labores de seguimiento;

Como es notorio, el marco normativo vigente prevé una amplia y sofisticada estructura de coordinación en la que se disponen funciones de evaluación; sin embargo, este sistema comporta el gran problema de carecer de perspectiva.

### **¿Por qué crear un Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad?**

Los análisis de resultados han puesto de relieve la insuficiencia de los instrumentos de control tradicionales: parlamentario, presupuestal, de auditoría y de vigilancia; con ello, se ha evidenciado la necesidad de avanzar a la evaluación. Se ha demostrado que, por ejemplo, la verificación de una gestión gubernamental contablemente impecable, no se traduce necesariamente en la solución de un problema o atención de una necesidad social.

La persistencia de importantes problemas sociales, obliga pues a combatir la ineficiencia en la gestión pública a través de instrumentos más complejos, dinámicos y responsables.

La reconocida la utilidad de mantener bajo monitoreo constante las acciones de gobierno para elevar la eficiencia y procurar el mejor desempeño, ha permeado el desarrollo institucional de nuestro país.

Retomando las palabras de Halperin Weisburd, se subraya que la evaluación, en este caso aplicada a la política de seguridad, no puede reducirse a una parte inicial o final del proceso de creación u operación de un proyecto, sino que se trata de un elemento constitutivo e inseparable del mismo: “Es el núcleo motor de la racionalidad de la que debiera estar dotado todo proyecto”.<sup>18</sup>

En nuestro país, la teoría y la experiencia han demostrado que, por razones de racionalidad política y administrativa, es preferible que la función de evaluación se ejerza a través de un organismo que goce de la máxima independencia y autonomía. Este acuerdo se ha extendido en los años recientes y se ha expresado en las reformas que elevaron a rango de organismo público autónomo al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

Como bien apunta Martínez Robledos, en una revisión crítica de los órganos y organismos constitucionales autónomos,<sup>19</sup> “Las instituciones cuya autonomía fue tradicionalmente justificada hoy se han extendido a otras áreas debido a que la configuración de las fuerzas políticas se ha complejizado”, constituyendo actualmente una tendencia, a la que, sin embargo, hasta hoy, ha escapado una de las preocupaciones centrales de nuestro país: la seguridad pública.

Consideramos que el precedente sentado con la creación, evolución y resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social merece su adopción para ser replicado para la materia de seguridad pública.

De esta manera, se logra superar el problema que había significado hasta entonces circunscribir los medios de control en los mecanismos tradicionales, generalmente endógenos, donde la misma autoridad es juez y parte.

Bajo esta tesitura, proponemos una crear el Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad, adicionando un inciso D al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuya autonomía garantice la objetividad, independencia y rigor necesarios para evaluar la política de seguridad del país, a fin de perfeccionar el diseño y aplicación de las políticas públicas destinadas a esta materia que tanto preocupa a los mexicanos.

#### **Proyecto de decreto que adiciona un inciso D al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se adiciona un inciso D) al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**D) El Estado contará con un Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la evaluación de resultados de la política de seguridad pública en México, de los programas, objetivos, metas y acciones que la integran, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con el Sistema Nacional de Seguridad Pública para el ejercicio de sus funciones.**

**El Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad estará integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener**

experiencia mínima de diez años en materia de seguridad pública, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciere, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El presidente del Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El presidente del Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

#### Transitorios

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir la ley que regirá al órgano autónomo denominado Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad, dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

**Tercero.** El Consejo General del Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad deberá integrarse dentro de los ciento setenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

#### Notas

1 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Presidencia de la República, pp.32-33, <http://pnd.gob.mx>, [Consulta 26-09-2015]

2 Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2014, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014), [Consulta 26-09-2015]

3 Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, 12 de diciembre de 2013, p. 5, [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/620/4/images/Programa\\_Sectorial\\_SEGOB\\_DOF\\_121213\\_Separata.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/620/4/images/Programa_Sectorial_SEGOB_DOF_121213_Separata.pdf), [Consulta 26-09-2015]

4 Redacción de El Universal, “Sin cambios, percepción sobre violencia en el país”, en El Universal, 22 de septiembre de 2015, con información de la encuesta nacional realizada por El Universal y Buendía & Laredo, entre el 14 y 19 de agosto de 2015. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2015/09/22/sin-cambios-percepcion-sobre-violencia-en-el-pais>, [Consulta 24-09-2015]

5 Ídem.

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4407-IV, miércoles 18 de noviembre de 2015

6 Centro de Investigación para el Desarrollo, “8 Delitos Primero, Índice Delictivo CIDAC”, p. 9,

[http://cidac.org/esp/uploads/1/8\\_delitos\\_primeros\\_2013\\_1.pdf](http://cidac.org/esp/uploads/1/8_delitos_primeros_2013_1.pdf), [Consulta 24-09-2015]

7 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2015, [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2015\\_082\\_015.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2015_082_015.pdf) [Consulta 24-09-2015] y “Agosto registra la cifra más alta de víctimas de homicidio en 20 meses” en Animal Político, 22 de septiembre de 2015, <http://www.animalpolitico.com/2015/09/agosto-registra-la-cifra-mas-alta-de-victimas-de-homicidio-en-20-meses/>, [Consulta 24-09-2015]

8 Tomados de los reportes que publica el mismo Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)

9 García Huitrón, Alan, *La política de seguridad en México, Evaluación y reflexiones desde la Criminología crítica (2006-2012)*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2014.

10 *Ibid.*, p. 32

11 *Ibid.* P. 35

12 *Ibid.* P. 36

13 *Ibid.* P. 87

14 Medina Linares, Mayolo, “Sistema Nacional de Seguridad Pública”, p. 1, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/131/19.pdf> [Consulta 27-09-2015]

15 *Ídem.*

16 Valencia Carmona, Salvador, “Constitución y nuevo proceso penal”, en *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, Número 13 Enero – Junio, Año 2009, ISSN 1870-0586 2009, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/13/pjn/pjn4.htm>, [Consulta 26-09-2015]

17 El texto de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública está desfasado con respecto de la reforma a la estructura de la Administración Pública Federal que derivó de la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 2 de enero de 2013, por virtud de la cual desapareció la Secretaría de Seguridad Pública y las funciones en esa materia, de Policía Federal, así como las del sistema penitenciario federal y de prevención del delito, se transfirieron para su coordinación a la Secretaría de Gobernación.

18 Halperin Weisburd, Leopoldo, “Prólogo”, en Olga Nirenberg, Josette Brawerman y Violeta Ruiz, *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*, Paidós, Buenos Aires, 2000, p. 14, cit. En García Huitrón, p. 41

19 Martínez Robledos, Marybel, “Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?”, *Revista El Cotidiano*, número 190, marzo-abril, 2015, p. 142

Palacio legislativo de San Lázaro, a 18 de Noviembre 2015.

Diputada Ivonne Aracely Ortega Pacheco

**Anexo 1.** Datos de los informes de Incidencia Delictiva del Fuero Común del Secretariado Ejecutivo del SNSP.



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL DE ROBOS	545,251	610,730	657,025	680,566	738,655	763,567	710,204	687,271	613,945
TOTAL DE LESIONES	245,507	261,295	250,973	244,616	230,737	216,214	207,347	201,999	194,114
TOTAL DE HOMICIDIOS	27,552	25,133	27,759	31,546	35,713	37,952	38,224	34,903	32,631
DELITOS SEXUALES (VIOLACION)	13,894	14,199	14,067	14,771	14,908	15,751	14,566	13,544	12,638

**Diferencias porcentuales por año**

	De 2006 a 2007	De 2007 a 2008	De 2008 a 2009	De 2009 a 2010	De 2010 a 2011
TOTAL DE ROBOS	12.01	7.58	3.58	8.54	3.37
TOTAL DE LESIONES	6.43	-3.95	-2.53	-5.67	-6.29
TOTAL DE HOMICIDIOS	-8.78	10.45	13.64	13.21	6.27
DELITOS SEXUALES (VIOLACION)	2.20	-0.93	5.00	0.93	5.65

	De 2011 a 2012	De 2012 a 2013	De 2013 a 2014
TOTAL DE ROBOS	-6.99	-3.23	-10.67
TOTAL DE LESIONES	-4.10	-2.58	-3.90
TOTAL DE HOMICIDIOS	0.72	-8.69	-6.51
DELITOS SEXUALES (VIOLACION)	-7.52	-7.02	-6.69

**Anexo 2.** Diagrama de la estructura del SNSP.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE TELLO LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

El que suscribe , Jorge Tello López, diputado federal a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Ley Fundamental y 6, numeral 1, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 6o. constitucional, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En la iniciativa del Ejecutivo federal presentada ante la Cámara de Senadores para incorporar el Apartado B al artículo 123 constitucional los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado<sup>1</sup> se reconocía que éstos, por diversas y conocidas circunstancias, **no habían disfrutado de todas las garantías sociales** que tal precepto consignaba para los demás trabajadores<sup>2</sup> .

Al distinguir a unos y otros, señalaba, que mientras los primeros, laboran para empresas con fines de lucro, los segundos, trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública.

Aseveraba también, que el trabajo no era una simple mercancía, sino que formaba parte esencial de la dignidad del hombre; por lo cual, debía ser siempre legalmente tutelado.

Garantías sociales que son escamoteadas hoy en día, por todos los gobiernos de la República, de las entidades federativas, del Distrito Federal, municipios y demarcaciones territoriales.

Los Poderes de la Unión, de las entidades federativas y los órganos de gobierno del Distrito Federal no escapan a esta práctica de suprimir las prestaciones sociales de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Esta soberanía nacional, lejos de dignificar sus derechos, que fue obra del Constituyente Permanente, se han encargado de socavar sus prestaciones sociales.

La adición que propuso en su momento<sup>3</sup> , el presidente de la República, enumeraba los derechos de los trabajadores y consagraba las bases mínimas de previsión social que aseguraran, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como la de sus familias: jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo escalafón para los ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el periodo de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia.

El artículo 123 del Código Político de 1917 era considerado como una **conquista histórica de la Revolución Mexicana que no debía ser motivo de modificaciones ni esenciales ni literales de ninguna naturaleza.**

Las Comisiones Unidas, Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Trabajo de la Cámara de Senadores, en su dictamen reiteraron que siguiendo la tradición establecida por el Constituyente de 1917 y a fin de enriquecer las garantías sociales, así como para garantizar el respeto de sus derechos, se elevaba a rango constitucional la adición a la ley fundamental<sup>4</sup>.

En la discusión<sup>5</sup> de esta iniciativa se destacaba que después de 35 años de lucha continua por elevar su condición económica y social, los trabajadores al servicio del Estado, verían cristalizados sus más caros anhelos.

Además, se sostenía:

...los puestos en las oficinas públicas eran considerados en términos generales como botín político y solamente tenían acceso a ellos los compadres y amigos de los jefes en turno, con grave perjuicio de la buena marcha de la administración y en contra de quienes, por su conocimiento y honradez, y casi por indispensables, ya que realizaban todas las labores de sus oficinas, lograban conservar sus empleos, soportando las arbitrariedades e insolencias de los favoritos, que quedaban en calidad de dueños de vida y conciencia de los empleados de sus órdenes, dedicándose a realizar negocios personales y a lucir su autoridad con trabajadoras que necesitaban de su empleo para subsistir, mientras los abandonados de la fortuna, trabajaban las más de las veces jornadas de 10 a 12 horas diarias, sin el pago del tiempo extra, sin día de descanso a la semana, sin estímulo que le permitiera superarse y sin derecho a hacer la menor reclamación al jefe inmediato por los malos tratos y vejaciones de que eran objeto.

Diciembre marcaba el momento trágico del trabajador ya que en aquel tiempo en lugar de recibir felicitaciones de fin de año o el acostumbrado “aguinaldo” de nuestros días, era caso seguro que se le comunicara el temido cese, con objeto de acomodar a un recomendado o a un favorecido a partir del 1 de enero del siguiente año.

Al Constituyente Permanente le daría pena, constatar que subsiste esa realidad, pues, los trabajadores de confianza, siguen **soportando las arbitrariedades e insolencias** y día con día, ven escamoteadas sus prestaciones sociales con la anuencia de los poderes constituidos y de los órganos de gobierno del Distrito Federal.

La justicia social, producto del Constituyente de 1916-1917, lejos de haberse consolidado a noventa y nueve años desde su promulgación, es minada o por Constituyente Permanente o por el Legislador ordinario.

Lo anterior, sucede también en las entidades federativas y en el Distrito Federal.

Que si atendemos al número de trabajadores de confianza que se encuentra laborando a nivel nacional asciende a 305 mil 528 funcionarios de los cuales 33 mil 42 pertenecen al gobierno federal, es decir el 12 por ciento y 272 mil 486 (88 por ciento) a los gobierno estatales y del Distrito Federal<sup>6</sup>, aproximadamente.

Todo lo anterior, sin cotejar el tipo de nombramiento, pues estos últimos, no atienden necesariamente a la naturaleza de las funciones que desempeñen al ocupar el cargo y en la mayoría de los casos, realizan funciones de trabajadores de base con nombramientos de confianza.

Los Tribunales Colegiados de Circuito por su parte, en criterio jurisprudencial<sup>7</sup>, han sostenido, que el párrafo tercero del artículo 1o. de la norma suprema dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado mexicano, las consistentes en respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La obligación de respetar, consiste en el deber de la autoridad **que le impide interferir con el ejercicio de los derechos o ponerlos en peligro, ya sea por acción o por omisión**; es decir, la autoridad, en todos sus niveles (**federal, estatal o municipal**) y en cualquiera de sus funciones (ejecutiva, legislativa o judicial), debe mantener el goce del derecho y, por ende, su cumplimiento es inmediatamente exigible.

Que por lo que hace a la obligación de proteger y dentro del margen que sus propias atribuciones les confieren, los órganos del Estado deben prevenir violaciones a los derechos fundamentales, ya sea que provengan de una autoridad o de algún particular y, por ello, debe contarse tanto con mecanismos de vigilancia como de reacción ante el riesgo de vulneración del derecho, de tal forma que se impida la consumación de la violación. En este último sentido, su cumplimiento es inmediatamente exigible.

La conducta estatal debe encaminarse a resguardar a las personas de las interferencias a sus derechos provenientes de los propios agentes del Estado como de otros particulares, tal fin se logra, en principio, mediante la actividad legislativa **y de vigilancia en su cumplimiento y, si esto no es suficiente, mediante las acciones necesarias para impedir la consumación de la violación a los derechos**. De ahí que, una vez conocido el riesgo de vulneración a un derecho humano, el Estado incumple su obligación si no realiza acción alguna, sobre todo porque, en el caso de sus propios agentes está obligado a saber todo lo que hacen.

Que en cuanto a la obligación de garantizar, la finalidad de esta obligación **es la realización del derecho fundamental, por lo que requiere la eliminación de restricciones al ejercicio de los derechos**, así como la provisión de recursos o la facilitación de actividades que tiendan a lograr que todos se encuentren en aptitud de ejercer sus derechos fundamentales. La índole de las acciones dependerá del contexto de cada caso en particular.

La contextualización del caso particular requiere que el órgano del Estado encargado de garantizar la realización del derecho tenga conocimiento suficiente de las necesidades de las personas o grupos involucrados, lo que significa que debe atender a la situación previa de tales grupos o personas y a las demandas de reivindicación de sus derechos. **Para ello, el órgano estatal, dentro de su ámbito de facultades, se encuentra obligado a investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos que advierta**, de tal forma que su conducta consistirá en todo lo necesario para lograr la restitución del derecho humano violentado.

Que por lo que hace a la obligación de promover, ésta, tiene como objetivo que las personas conozcan sus derechos y mecanismos de defensa; así como ampliar la base de realización de los derechos fundamentales. De ahí que la autoridad debe concebir a las personas como titulares de derechos cuya obligación correlativa corresponde a las propias autoridades estatales. Su cumplimiento es, desde luego, progresivo.

Que de todo lo anterior, podemos inferir que todas las autoridades, lejos de darle cabal cumplimiento a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 1o. de la ley fundamental de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos, actúan al margen de sus atribuciones, de manera arbitraria, discrecional y vulnerando los derechos humanos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

La Suprema Corte de Justicia ha señalado que para determinar si un trabajador al servicio del Estado es de confianza o de base, debe atenderse a la naturaleza de las funciones que desempeña al ocupar el cargo, con independencia del nombramiento respectivo<sup>s</sup> .

Este criterio de interpretación resulta acorde con el principio pro persona contenido en el artículo 1 de la norma suprema, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales ésta permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo o duda que pueda provocarse con la aplicación de una norma jurídica, así como también es coherente con el carácter protector de las leyes laborales hacia la parte débil de la relación laboral, esto es, los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

La doctrina jurídica laboral no pasa por sus mejores momentos en nuestro país. La discriminación laboral es la constante, socavando sus derechos humanos establecidos en el Código Político de 1917, así como en el Convenio Internacional del Trabajo número 111, relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la ONU.

Los legisladores de Morena pugnaremos porque se respeten, protejan, garanticen y promuevan los derechos humanos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Es por ello que planteamos, que en tratándose de los cargos considerados de confianza, se atienda a la naturaleza de las funciones que desempeñen al ocupar el cargo, con independencia del nombramiento respectivo y que disfruten de las mismas medidas de protección al salario y beneficios de la seguridad social establecida en el Apartado B del artículo 123 constitucional.

Los Poderes de la Unión, los de los estados y órganos de gobierno del Distrito Federal, no pueden seguir escamoteando los derechos de los trabajadores de confianza, ni seguir violentando los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

La Republica tiene una deuda con sus trabajadores, saldémosla, dignifiquemos su labor, ellos, constituyen la infraestructura de la Nación que incide en el desarrollo económico y en la justicia social.

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

**Decreto por el que se reforma el artículo 123, Apartado B, fracción XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 123, Apartado B, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 123. ...**

...

A. ...

I. a XXXI. ...

B. ...

I. a XIII. ...

**XIV.** La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, **atendiendo a la naturaleza de las funciones que desempeñen al ocupar el cargo, con independencia del nombramiento respectivo.** Las personas que los desempeñen disfrutarán de las **mismas** medidas de protección al salario y beneficios de la seguridad social **establecida en el Apartado B del artículo 123 constitucional, extendiéndose a todos los trabajadores de confianza.**

### Transitorios

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

**Segundo.** Los estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a los ordenamientos jurídicos a más tardar el 30 de septiembre del año 2016.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

**Tercero.** Antes del inicio del Ejercicio Fiscal de 2016, las legislaturas de los estados, en el ámbito de su competencia y en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los trabajadores de confianza disfruten de las mismas medidas de protección al salario y beneficios de la seguridad social establecida en el Apartado B del artículo 123 constitucional.

### Notas

1 Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número 26, Periodo Ordinario, XLIV Legislatura, Tomo II, del 8 de diciembre de 1959, pp. 5-16.

2 Se refiere a los trabajadores señalados en el Apartado A del artículo 123 constitucional.

3 El **decreto** que reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución General de la República fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 19160.

4 Cfr. Diario de los debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número 27, Periodo Ordinario, XLIV Legislatura, Tomo II, del 10 de diciembre de 1959, pp. 2-7.

5 Cfr. Diario de los debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número 27, Periodo Ordinario, XLIV Legislatura, Tomo II, del 10 de diciembre de 1959, p. 7. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo I, Número 36, del 14 de diciembre de 1959, pp. 2-12. Diario de los Debates de la Cámara de

Diputados, Año II, Tomo I, Número 43, del 22 de diciembre de 1959, pp. 10-13. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo I, Número 44, del 23 de diciembre de 1959, pp. 27-35. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Tomo I, Número 8, del 27 de septiembre de 1960, pp. 4-8. Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1960, Tomo CCXLIII, Número 30, pp. 1-3.

6 La información correspondiente a las Plazas de Confianza se obtuvo de todos los niveles CF que considera el Analítico de Plazas que entregó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Cámara de Diputado en el Paquete Económico para 2016. Para la Estimación del Personal de Confianza que labora en las Entidades Federativas se tomó como base la estructura del Gobierno del Distrito Federal y con la información obtenida se proyectó a nivel nacional como proporción de acuerdo al número de habitantes total. El Gobierno del Distrito Federal cuenta con un total de 102 Dependencias, Órganos Desconcentrados y Organismos y Empresas que cuentan en promedio con 170 Plazas de Confianza, lo que da un total de 17,340 Plazas de Confianza. Con el dato anterior se atiende una población de 7 millones de personas, por lo que proporcionalmente para 110 millones de personas a nivel nacional el Personal de Confianza en las Entidades Federativas es de 272,486 Plazas de Confianza y esta información fue proporcionada por el asesor David Velázquez Velázquez.

7 Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia XXVII.3o. J/24 (10a.), Libro 15, Febrero de 2015, Tomo III, localizable en la página 2254.

8 Cfr. Tesis de jurisprudencia P./J. 36/2006 del Pleno, 2a./J. 160/2004 de la Segunda Sala, y 4a./J. 28/93, de la otrora Cuarta Sala, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: “Trabajadores al Servicio del Estado. Para determinar si tienen un nombramiento de base o de confianza, es necesario atender a la naturaleza de las funciones que desarrollan y no a la denominación de aquél.”, “Trabajadores al Servicio del Estado. Para considerarlos de confianza, conforme al artículo 5o., fracción II, inciso A), de la ley federal relativa, no basta acreditar que así conste en el nombramiento sino, además, las funciones de dirección desempeñadas.” y “Trabajadores de confianza al servicio del Ejecutivo federal. Fuerza probatoria del catálogo de puestos en la determinación del carácter de”.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veinticuatro días del mes de noviembre del año dos mil quince.

Diputado Jorge Tello López (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA YOLANDA DE LA TORRE VALDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

La suscrita, Yolanda de la Torre Valdez, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa, con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En el duodécimo Censo General de Población y Vivienda de 2000, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) definió a la población con discapacidad como aquella que presenta alguna limitación física o mental, de manera permanente o por más de seis meses, que le impide desarrollar sus actividades dentro del margen que se considera normal para un ser humano, en ese censo se identificó a un millón 795 mil personas con discapacidad, las cuales representan 1.8 por ciento de la población total.

Entre los motivos que producen la discapacidad, a decir del Inegi, se clasifican en cuatro grupos de causas principales: nacimiento, enfermedad, accidente y edad avanzada, en este sentido señala que de cada 100 personas con discapacidad, 39 de ellas la tienen porque sufrieron alguna enfermedad; 23 están afectados por edad avanzada; 16 la adquirieron por herencia, durante el embarazo o al momento de nacer; 15 quedaron con lesión a consecuencia de algún accidente y 8 se encuentran en esta condición debido a otras causas.

La Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>1</sup> señala que las personas con discapacidad constituyen 15 por ciento de la población mundial, esta discapacidad afecta de manera desproporcionada a las poblaciones vulnerables, en este sentido la mitad de las personas con discapacidades no pueden pagar la atención de salud, frente a un tercio de las personas sin discapacidades, también tienen más probabilidades de estar desempleadas que las personas no discapacitadas y son también más vulnerables a la pobreza y son afectadas por patrones de discriminación como las altas tasas de desempleo, los prejuicios sobre su productividad y la falta de acceso al lugar de trabajo.

En México, a decir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2012, 6.6 por ciento de la población del país reporta tener discapacidad. La mayoría de las personas con discapacidad en 2012, son adultos mayores, entre los principales tipos de discapacidad se encuentra la dificultad para caminar, también nos señala que en 19 de cada cien hogares del país vive al menos una persona con discapacidad.

Esta realidad que viven miles de mujeres y hombres en el mundo es abordada tanto en la política pública como en la legislación a nivel nacional e internacional, dentro de los instrumentos internacionales que abordan la discapacidad, podemos señalar la **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo**, cuyo principal objetivo es generar un cambio en la forma de considerar socialmente a las personas con discapacidad, para reconocer a

cada una su carácter de titular de derechos, así como la facultad y capacidad de tomar decisiones sobre su vida, y su total participación en la formulación e implementación de políticas públicas que puedan afectarle.

A nivel nacional la **Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad**, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de mayo de 2011, establece las condiciones en las que el estado deberá de promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades. De manera complementaria la **Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación**, reglamentaria del quinto párrafo del artículo 1o. de la Constitución, es la encargada de desarrollar normativamente el principio de no discriminación y establece como su objeto la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación ejercidas contra cualquier persona, así como la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato.

El 30 de abril de 2014, se publicó en el DOF el **Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad** (PNDIPD) 2014-2018.

Este contexto normativo ofrece la oportunidad para fortalecer las políticas que contribuyan a la inclusión de las personas con discapacidad.

El principio de inclusión de los derechos de las personas con discapacidad implica ser tratadas de modo igual por la ley se asocia usualmente con la prohibición de llevar a cabo prácticas discriminatorias y de respetar y hacer respetar los derechos sin distinción alguna que prescribe la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos.

El cumplimiento del principio de inclusión de las personas con algún tipo de discapacidad, implica gozar de sus derechos humanos en términos de igualdad, sin discriminación de ningún tipo, por el contrario, de acuerdo a su condición específica debe disfrutar de ciertos derechos entre los que encontramos:

- El derecho a la no distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en su condición de discapacidad basada en el efecto de deteriorar el disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales.
- El derecho a la igualdad de oportunidades.
- El derecho a una completa igualdad y protección ante la ley.
- El derecho a un alto estándar de salud para un tratamiento médico, psicológico y funcional, de igual manera a una rehabilitación médica y social y otros servicios necesarios para el máximo desarrollo de las capacidades, habilidades y auto-confianza.
- El derecho a trabajar, de acuerdo con sus capacidades, a recibir salarios igualitarios que contribuyan a un estándar de vida adecuado.
- El derecho a ser tratado con dignidad y respeto.
- El derecho a la movilidad.

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4411-VI, martes 24 de noviembre de 2015

En este sentido la incorporación en la norma del principio de inclusión abona al ejercicio y acceso de los derechos de las personas con discapacidad. Es menester desde el Poder Legislativo armonizar la legislación existente en la materia y en este sentido la presente iniciativa tiene la intención de adicionar una fracción al artículo 73 constitucional.

Este artículo 73 establece las facultades del Congreso de la Unión y las materias sobre las cuales éste puede expedir leyes. Ha sido un catálogo de temas que evidencian los intereses de los legisladores, y el tema del respeto por los derechos de las personas con discapacidad y la incorporación del principio de inclusión en la norma de manera transversal no pueden ser la excepción.

La inclusión de este tema en el artículo 73 constitucional tiene gran importancia: abrirá la puerta legislativa para que puedan ser aprobadas iniciativas de ley en materia de inclusión que tienen como único objetivo el reconocimiento y la exigibilidad de los derechos de las personas con discapacidad, compromisos que también el Estado mexicano tiene hacia el exterior por haber ratificado instrumentos jurídicos internacionales en la materia.

El 12 de octubre de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73, que dota al honorable Congreso de la Unión la facultad para expedir “leyes que establezcan la concurrencia de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.”<sup>2</sup>

Este ordenamiento ha permitido al Estado mexicano especificar de forma precisa las concurrencias en la materia, dando como origen la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y su posterior réplica en los marcos jurídicos estatales. Actualmente no todos los estados de la Unión cuentan con legislaciones propias en materia de discapacidad y los ordenamientos existentes se encuentran desarmonizados con la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, particularmente el Comité sobre la Convención de la ONU, se pronunció en octubre de 2014, sobre el estado que guarda la implementación de la convención en nuestro país, para efectos de esta exposición de motivos, se cita lo siguiente:

**El comité recomienda al estado parte que redoble sus esfuerzos en el ámbito del proceso de armonización legislativa con la convención a fin de que todos los estados federales eliminen terminología derogatoria de los derechos de las personas con discapacidad.** <sup>3</sup>

Más aún, no todas las entidades federativas cuentan con dependencias públicas para la atención de las personas con discapacidad y no existe uniformidad en los criterios para su aplicación. La presente reforma establecería un criterio uniforme para la aplicación de las políticas públicas en la materia.

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

### Decreto

**Único.** Se adiciona la fracción XXIX-P del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes en

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4411-VI, martes 24 de noviembre de  
2015**

materia de inclusión de las personas con discapacidad, a fin de garantizar el cumplimiento de sus derechos humanos, para quedar como sigue:

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad

I. a XXIX-W. ...

**XXIX-X. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de inclusión de las personas con discapacidad, a fin de garantizar el cumplimiento de sus derechos humanos.**

XXX....

**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 deberá expedir las leyes que den cumplimiento al presente mandato constitucional en un plazo máximo de un año, contado a partir de la entrada en vigor de esta reforma.

**Notas**

1. Datos de la OMS página web <http://www.who.int/features/factfiles/disability/es/>
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 05-02-1917, Modificado DOF 12-10-2011, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
3. Observaciones Finales sobre el Caso México, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ONU, 2014.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de noviembre de 2015.

Diputada Yolanda de la Torre Valdez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GUSTAVO ENRIQUE MADERO MUÑOZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado federal Gustavo Madero Muñoz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso H), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 6, numeral 1, fracción I, 77, numerales 1 y 3, 78 y 102, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete por conducto del pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de consulta popular, conforme a lo siguiente

**Antecedentes**

- a) El nueve de agosto de dos mil doce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el **Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política.**
- b) El catorce de marzo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la **Ley Federal de Consulta Popular.**
- c) El veintinueve de octubre de dos mil catorce, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió sobre la consulta popular denominada **“Petición de Consulta Popular: Ingreso Digno para los Trabajadores”**, declarando como inconstitucional la materia de la consulta. (Tipo de Asunto: Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión, Expediente 2/2014)
- d) El treinta de octubre de dos mil catorce, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió sobre la consulta popular denominada **“Petición de Consulta Popular respecto a si está de acuerdo en que se mantenga el Decreto de reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia de petróleo y energía eléctrica publicado el 20 de diciembre de dos mil trece”**, declarando como inconstitucional la materia de la consulta. (Tipo de Asunto: Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión, Exp. 3/2014)
- e) El tres de noviembre de mil catorce, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió sobre la consulta popular denominada **“Petición de Consulta Popular: ¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?”**, declarando como inconstitucional la materia de la consulta. (Tipo de Asunto: Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión, Exp. 4/2014)

**Exposición de Motivos**

La aprobación realizada por el Congreso de la Unión y posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación de la reforma política del dos mil doce, permitió reconocer el derecho de la ciudadanía de poder participar en los asuntos públicos del país y así ejercer plenamente sus libertades políticas, fortaleciéndola y concientizándola de su importancia en la atención y solución de los temas de trascendencia nacional sin sustituir a otras instancias de representación política.

No obstante lo anterior, y a pesar de estar señalado por la propia Constitución Política como un derecho ciudadano, las consultas populares que se han intentado enfrentaron diversas dificultades tanto en su organización como realización, aunado al hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declaró como inconstitucionales por considerar que se encontraban en los supuestos restringidos por el mismo ordenamiento jurídico.

Esto es, los actuales porcentajes requeridos tanto para la convocatoria (dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores) como para que el resultado de una consulta popular sea vinculatorio para los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes (cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores) son considerados por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional como excesivos y tienden a dificultar al ciudadano de ejercer plenamente sus derechos políticos.

Asimismo, consideramos como injustificable que la realización de las consultas populares, estén sujetas a la realización de algún proceso electoral federal aduciendo racionalidad tanto en el esfuerzo y gastos de la instancia electoral, el Instituto Nacional de Elecciones, debido a que se restringe el ejercicio de este derecho a cada tres años.

En lo que respecta al pronunciamiento que debe realizar la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la constitucionalidad de la materia de la consulta, es necesario que ese órgano jurisdiccional garantice al ciudadano el ejercicio de este derecho político. Esto es, se requiere que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de alguna consulta popular, continúe reconociendo la importancia del ciudadano en la decisión sobre temas de trascendencia nacional sin restricción alguna, o en su caso, sin establecer limitaciones a través de interpretaciones rígidas que obliguen al ciudadano a sólo participar en las decisiones del país a través de la realización de procesos de elección popular.

Esto es, y atendiendo al principio de división de poderes así como el fortalecimiento de las instituciones de nuestro país, se requiere que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la consulta popular, versen exclusivamente sobre la naturaleza vinculatoria de la materia de la consulta con las restricciones señaladas en el mismo artículo 35 constitucional.

En caso de no atender las dificultades que nuestra actual legislación presenta para la organización y realización de la consulta popular, se continuaría limitando a los ciudadanos de ejercer su derecho de participar en los asuntos públicos de nuestro país contraviniendo lo establecido en nuestra carta magna y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos como son los siguientes:

#### **Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”**

Artículo 23. Derechos Políticos

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 elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad 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.

### **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

#### **Artículo 25**

**Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:**

a) **Participar en la dirección de los asuntos públicos**, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

Cabe señalar que con la reforma en materia de los derechos humanos del dos mil once, se estableció en el artículo 1o., primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el reconocimiento pleno de los derechos humanos reconocidos en nuestra carta magna así como los señalados en los tratados internacionales de los que nuestro país sea parte, así como las garantías, y cuyo ejercicio no podrá restringirse o suspenderse salvo en casos y condiciones excepcionales.

En atención a lo anterior, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados estableció en su agenda legislativa para el periodo ordinario de sesiones en curso **la necesidad de garantizar el pleno derecho de los ciudadanos a la realización de una consulta popular y evitar que sean desechadas aduciendo una interpretación limitada y regresiva de sus fundamentos legales**, y propone adecuar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante los cambios que se enuncian en el cuadro comparativo siguiente:

Por lo expuesto y fundado, se somete a la consideración de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de consulta popular**

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4411-VI, martes 24 de noviembre de  
2015

Al tenor de lo siguiente:

**Artículo Único:** Se **reforman** la fracción VII, numerales 1o., inciso c), 2o., 3o. y 5o. del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 35. ...

I. a VII. ...

1o. ...

a) a b) ...

c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al **uno** por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

...

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al **treinta** por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes, **siempre y cuando el objeto de la consulta respectiva sea distinto a alguna de las cuestiones señaladas en el numeral siguiente ;**

3o. **La consulta popular será deliberativa cuando el objeto de la misma sea** la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional; y, la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, **sobre la eventual naturaleza vinculatoria de la consulta popular ;**

4o. ...

**5o. Sólo se podrá realizar una consulta popular por año. La ley establecerá el procedimiento para seleccionar la consulta popular que deberá realizarse.**

6o. a 7o. ...

### **Transitorio**

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

Cámara de Diputados del honorable Congreso de Unión, recinto legislativo de San Lázaro, a 24 de noviembre de 2015.

Diputado Gustavo Madero Muñoz (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ANA MARÍA BOONE GODOY, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6o., fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, la que suscribe, diputada Ana María Boone Godoy, integrante del Grupo Parlamentario del PRI de la LXIII Legislatura, somete a consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma artículo 4o., párrafo décimo, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

La niñez tiene, paradójicamente, el nivel más alto de prioridad para cualquier Estado, por representar a la próxima generación, y, a la vez, los mayores retos para alcanzar un desarrollo pleno que les permita convertirse en hombres y mujeres, ciudadanos de bien, comprometidos con su patria.

En México, los derechos la infancia se encuentran en el numeral 4o. constitucional, más precisamente en los párrafos noveno y décimo, mismos que comprenden, más que un catálogo, una serie de lineamientos que deberá de seguir el Estado en materia de derechos de la niñez, colocando a esta en un estándar de interés superior que conmina a velar y cumplir siempre con una observancia digna a sus derechos en cualquier decisión.

Manifiesta nuestra Carta Magna, además, que las niñas y los niños tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades básicas, que son de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento; este derecho será principio rector en la elaboración de políticas públicas, y, como estipula el párrafo décimo del mismo artículo 4o. constitucional, obligatorio para los ascendientes, tutores y custodios de los niños.

La narrativa de este párrafo, en el afán de incluir a todos los adultos vinculados con la formación de un menor, excluye de manera flagrante a los padres adoptivos, es decir, aquellos que adquieren la patria potestad de un menor en razón de un debido proceso de adopción seguido ante los organismos estatales y jurisdiccionales.

En efecto, el párrafo décimo del artículo 4o. de la Constitución Política, enuncia de manera literal únicamente a los ascendientes, tutores y custodios, los cuales, ni siquiera por comparación analógica, engloban al concepto de padres adoptivos.

En primer lugar, el término ascendiente, si se consulta en el mismo Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, lo define como “el padre, la madre o cualquiera de los abuelos de quien desciende una persona”; lo cual deja a la interpretación el carácter de ascendente, sin embargo, la pertenencia del derecho familiar al fuero local, ha causado que existan múltiples disposiciones respecto al grado de parentesco entre adoptados y adoptantes.

En algunos estados, por ejemplo, hasta hace unos años se contemplaba la existencia de dos tipos de adopción, la adopción plena y la semiplena, misma que consistía en crear la relación de parentesco

única y exclusivamente entre el adoptante y el adoptado, es decir, negándole derechos como la familia extendida, tanto para ellos como para sus propios hijos, y contemplando causales de revocación que francamente eran nocivas para el estatus familiar, tales como la extinción del vínculo por la consideración del adoptante de que su adoptado le era ingrato.

Aunando a esto, es menester señalar que los Códigos Civiles de los Estados también cuentan con distintos tipos de parentesco; en algunos Estados de la República, se contempla solo dos tipos de parentesco, el de afinidad, que es el que se crea por la unión matrimonial entre cónyuges y las familias de ambos, y el de consanguinidad, que existe entre las personas que descienden de un mismo progenitor; sin embargo, en Estados como Oaxaca, Nuevo León, entre otros, el Código Civil aun contempla el parentesco civil, que surge por el proceso de adopción. En Estados como Coahuila, que contemplan solo los parentescos de afinidad y consanguinidad, adhieren de manera plena al hijo adoptivo a la figura del parentesco por consanguinidad, a fin de evitar confusiones distinciones innecesarias.

La existencia de distintos calificativos para observar un mismo parentesco, presenta entonces este dilema sobre la interpretación del término “ascendente” que hace nuestra Carta Magna, toda vez que puede generar una diferenciación entre padres biológicos, etimológicamente ascendientes, y padres adoptivos, quienes propiamente no ascienden de los adoptados, pero que si tienen el interés de cumplir, tanto por obligación jurídica como por voluntad propia, con el cumplimiento de los derechos de los hijos que han decidido adoptar.

La situación antes analizada, nos permite descubrir una ausencia aún mayor en nuestra Ley Máxima, ya que como se puede apreciar, no existe reconocimiento alguno a uno de los derechos fundamentales de toda niña y niño: el derecho a tener una familia.

En efecto, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, comprende 54 artículos, en los cuales, repetidamente se hace mención explícita y directa sobre la convivencia del niño con su familia, y que, en caso de no tener una, el Estado deberá tomar medidas que incluyan, por supuesto, la facilitación del proceso de adopción.

Precisamente, el Artículo 8, Parte 1, de esta Convención, reza de manera literal “Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas”; es decir, la Convención integra las relaciones familiares del niño inclusive, dentro de la identidad de este mismo; de manera aún más clara, el artículo 20 de este cuerpo normativo expresa, en su conjunto, que todos los 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 especiales del Estado, el cual garantizará otros tipos de cuidados, como la colocación en hogares de guarda o la adopción, entre otros.

Considerando lo anterior, podemos concluir que para la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, la figura de la adopción surge para dar respuesta al derecho a la familia de aquellas niñas y niños que se ven imposibilitados a tenerla, puesto que este derecho es fundamental para los menores, y parte inalienable de su identidad personal.

Desgraciadamente, y como ya lo hemos comentado, la adopción se encuentra virtualmente ausente en nuestra Ley Suprema, y al ser esta, materia del fuero común, nos encontramos con que existen

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4411-VI, martes 24 de noviembre de  
2015**

prácticamente 32 figuras distintas de la adopción nacional, más la conocida como adopción internacional, es decir, la adopción de niños mexicanos por extranjeros, lo cual genera una multiplicidad de criterios que, en muchos casos, son contrarios a la misma Convención Internacional y, por ende, al derecho mexicano, en atención al principio de convencionalidad.

Teniendo presente esto, considero prudente y necesario incorporar al párrafo décimo del artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pautas generales referentes al derecho a la familia y a la adopción, a fin de dar legitimidad a esta figura jurídica, a quienes se acogen a ella, y tutelar así, el interés superior de la niñez.

Es por todo lo anteriormente expuesto, que me permito someter a la consideración de esta H. Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma el artículo 4o., párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el artículo 4o., párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

...

...

...

...

...

...

...

...

**Las familias, los padres**, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios. **Las niñas y los niños tienen el derecho a tener una familia, y a la sana convivencia con ella.**

**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 24 de noviembre de 2015.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4411-VI, martes 24 de noviembre de  
2015

Diputada Ana María Boone Godoy (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO XAVIER NAVA PALACIOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

**Planteamiento del problema**

México se encuentra en un complejo escenario, por ello es importante fortalecer las instituciones del poder público para salvaguardar los derechos humanos y hacer de ellos una práctica cotidiana, donde el Estado actúe responsablemente, afrontando de manera pronta, expedita y efectiva toda situación que menoscabe o anule los derechos de las personas por agentes del Estado o por la acción delictiva de individuos u organizaciones criminales.

El desplazamiento interno forzado ocurre como un hecho que trastoca la normalidad en la vida de las personas y las obliga a cambiar su residencia sin más consideraciones que intentar salvar su vida, la de otras personas o sus bienes porque no cuenta con más alternativas.

El objeto de esta iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución, es incorporar mecanismos de protección y atención a las víctimas de desplazamiento interno forzado para buscar con ello, resarcir los daños sufridos por las personas a partir de dicha o condición.

Los primeros antecedentes en nuestro México relativos al tema de desplazamiento por motivos de violencia comenzaron con conflictos del ámbito internacional cuando se abrieron las fronteras y se brindó ayuda para los refugiados a través de organizaciones no gubernamentales y de la población fronteriza.

Son casos emblemáticos por el número y la situación internacional en que ocurrieron los casos. En 1938, los refugiados de la Guerra Civil española y en 1981, los refugiados de Guatemala que consiguieron asilo en Chiapas.

En años recientes, el problema del desplazamiento interno forzado ha afectado a nuestro país a partir de la espiral de violencia que se generó por una estrategia militarizante de la seguridad pública y las medidas aisladas y ausentes de una concepción integral de combate a los grupos delincuenciales dedicados al trasiego de drogas y a la comisión de otros delitos vinculados, en diferentes entidades del país, lo que ha provocado que decenas de miles de personas hayan abandonado sus hogares por amenazas a su integridad y a su vida.

El desplazamiento interno forzado es un problema serio en México, según cifras proporcionadas por el Internal Displacement Monitoring Center se calcula que tan sólo el 2014, 115 mil personas se vieron obligadas a dejar sus hogares.<sup>1</sup> Este reporte indica que el 2010 fue el año a partir del cual la cifra de desplazados se incrementó de manera exponencial. Antes de 2010 había, de acuerdo con el IDMC, 5 mil desplazados, para inicio del 2015 se estima que 120 mil personas viven en esa situación.

El problema del desplazamiento forzado de ciudadanos mexicanos con motivo de la violencia, ha implicado movimientos importantes de población, no sólo al interior de nuestro país; según las autoridades de Ciudad Juárez, más de 20 mil personas se habrían ido a Texas, Estados Unidos, ante una situación de violencia que los obligó a dejar sus casas y cambiar de residencia.<sup>2</sup>

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-IV, jueves 26 de noviembre de 2015

Los enfrentamientos en la región de Tierra Caliente, en Michoacán, también causaron que habitantes de ocho comunidades de la zona acudieran a albergues temporales. De acuerdo con Protección Civil de la entidad, entre el 23 y 24 de mayo del 2011, más de 10 mil personas huyeron de sus hogares por la violencia.<sup>3</sup>

Según datos del Inegi, en 2010, 3.3 millones de personas de cinco o más años de edad vivían en una entidad diferente a la residencia que habían declarado en el 2005.<sup>4</sup> Esta cifra revela que las estimaciones que se realizan sobre la población desplazada podría presentar un sub-registro, pues las personas que cuentan con apoyo familiar u otras redes de apoyo, estarían menos motivadas a reconocer su condición de desplazado o desplazada.

### Argumentación

El desplazamiento interno forzado, tiene la característica de ser una migración involuntaria obligada por situaciones ajenas a su control o por condiciones impuestas, ya sea por el Estado o por grupos o individuos de personas que propician un temor fundado de amenaza directa e inmediata a la vida, seguridad o libertad.

ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) define como desplazados internos a:<sup>5</sup>

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

En el caso de desplazamiento internacional, los afectados se denominan refugiados, y su protección resulta de interés tanto del Estado-nación receptor como de la comunidad internacional, por ello existen diversos tratados Internacionales como lo son el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1950),<sup>6</sup> la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967),<sup>7</sup> la Declaración de Cartagena (1984), entre otros.

Sin embargo, el desplazamiento interno forzado es un problema del propio Estado y en el caso de México, esta responsabilidad también incluye a las entidades federativas; dado que son las autoridades locales las encargadas de asegurar la atención de los afectados así como garantizar la protección y atención a sus derechos humanos.

Si el Estado mexicano reconoce como una situación importante el atender a las personas desplazadas de otros países que se encuentran en México y otorgar medidas de protección a sus derechos; la ausencia de una reglamentación doméstica que por la misma situación atraviesan los ciudadanos mexicanos en el mismo territorio nacional, refleja una grave omisión porque a diferencia de la situación de los refugiados, no existe un sistema de normatividad supletoria internacional que proteja a los desplazados internos.

A pesar de la existencia de los Principios Rectores sobre Desplazados Internos de la Organización de Naciones Unidas, estos lineamientos internacionales no son suficientes para abatir el

desplazamiento interno forzado, ya que este fenómeno debe ser atendido por autoridades federales y estatales.

### **Fundamento Legal**

Con base en lo antes expuesto, el suscrito, diputado federal Francisco Xavier Nava Palacios, integrante del Grupo Parlamentario del PRD ante 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, 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 adiciona un décimo cuarto párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se adiciona un décimo cuarto párrafo al artículo 4o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

#### **Artículo 4o. ...**

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**Es responsabilidad del Estado garantizar la atención, la seguridad, así como la restitución de derechos a las víctimas de desplazamiento interno forzado, ya sea de grupos o de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su lugar de residencia, para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o catástrofes provocadas por el ser humano; para ello, se establecerán las**

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-IV, jueves 26 de noviembre de  
2015**

**leyes en la materia, las cuales determinarán la concurrencia de la federación, las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias.**

**Transitorio**

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

**Notas**

1 “México: Limited response to displacement following local and regional conflicts”, International Displacement Monitoring Centre, <http://www.internal-displacement.org/publications/global-overview-2010-americas-mexico.pdf>

2 “Suman 20 mil desplazados”. ‘Periódico Reforma. 28 de mayo del 2011

3 México y sus desplazados. Informe de Parametría con base en la Encuesta Nacional de Vivienda 2011.

4 Inegi XII Censo de Población y Vivienda 2010. Principales resultados.

5 Principios rectores de los desplazamientos internos, ACNUR, febrero 1998, [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0\\_022](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0_022)

6 Ratificado por la Cámara de Senadores el 17 de abril del 2000, lo que llevo a expedir la Ley sobre Refugiados y protección Complementaria. DOF 27 de enero del 2011.

7 Ídem.

Cámara de Diputados, Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de noviembre de 2015.

Diputado Francisco Xavier Nava Palacios (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 76 Y 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA NORMA ROCÍO NAHLE GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

La que suscribe, Rocío Nahle García, diputada federal a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la ley fundamental y 6, numeral 1, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 76 y 89, las fracciones I y X, respectivamente, de la ley fundamental, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Uno de los objetos del Congreso Constituyente de 1824 al emitir las leyes y decretos fue el sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores<sup>1</sup> e incluso en las Bases Orgánicas de 1843, el Ejecutivo Federal tenía que someter primero la aprobación de los tratados internacionales<sup>2</sup> al Congreso General, antes de ratificar los mismos.<sup>3</sup>

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, planteó que en ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la Nación, su forma de Gobierno republicano representativo, popular, federal, y la división, tanto de los poderes generales como de los Estados.<sup>4</sup>

En la Constitución de 1857 se establecía que no se celebrarían ni convenios o tratados que alteraran las garantías y derechos que la Constitución otorgaba al hombre y al ciudadano.<sup>5</sup>

Los Congresos Constituyentes del siglo XIX, contemplaron la supremacía del Legislativo en torno a la aprobación de los instrumentos internacionales, así como sostener la independencia nacional y no celebrar convenios que socavaran los derechos humanos de los mexicanos.

El Congreso Constituyente de 1916-1917, sólo otorgó al Senado el aprobar los Tratados Internacionales y las Convenciones Diplomáticas con las potencias extranjeras y es hasta 1977<sup>6</sup> que se le confiere la facultad de analizar la política exterior emprendida por el Presidente de la República.<sup>7</sup>

Fue hasta el 12 de febrero de 2007,<sup>8</sup> que a la Cámara de Senadores se le concede, como facultad exclusiva, además de aprobar los instrumentos internacionales, la **decisión** de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, en tanto que al Ejecutivo Federal, le corresponde dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

Al Congreso de la Unión, especialmente al Senado de la República, le corresponde controlar la actividad internacional del Ejecutivo en materia de tratados internacionales; así lo dispone la Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.<sup>9</sup>

La Cámara de Senadores, lejos de requerir información a los secretarios del despacho, así como a los directores de los organismos descentralizados competentes sobre la negociación, celebración y

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-III, jueves 26 de noviembre de 2015

aprobación de tratados relacionados con el comercio de mercancías, servicios, inversiones, transferencias de tecnología, propiedad intelectual, doble tributación, cooperación económica,<sup>10</sup> entre otras, ha permanecido al margen de las negociaciones del Acuerdo Transpacífico.

El ordenamiento jurídico<sup>11</sup> plantea dentro de sus objetivos generales, promover la transparencia en las relaciones comerciales internacionales y el pleno respeto a los principios de política exterior de la fracción X del artículo 89 de la norma suprema, además de establecer procedimientos de información sobre la celebración de tratados.<sup>12</sup>

El secretario de Economía, por su parte, asegura que si bien hay voces críticas en el Congreso -que deberá avalar el acuerdo con su voto-, manifiesta también que hay un reconocimiento toda vez, que ha informado de manera permanente sobre las negociaciones del Acuerdo Transpacífico, sin señalar cuando lo ha informado al Congreso de la Unión.

El Acuerdo de Asociación Transpacífico, conocido por sus siglas en inglés como TPP, es un acuerdo comercial multilateral que actualmente negocian Estados Unidos, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Brunei, Singapur, Vietnam, Canadá y países latinoamericanos, como México, Perú y Chile. El tratado impone diversos derechos y obligaciones en materia económica para los países miembros, todas tendentes a liberalizar las economías de la región.

Acuerdo, que se presenta como una propuesta totalmente diferente, en el sentido de que más allá de que su contenido jurídico-comercial, sus planteamientos, los posibles países firmantes; pero sobre todo, la competencia global en que se ve inmerso, lo alejan de experiencias comerciales anteriores y lo enfrentan a un reto histórico que demanda **muchos análisis e interpretaciones** que expliquen a los diversos actores interesados en el tema, de **las consecuencias que conlleva una propuesta norteamericana que dista mucho de ser solo una invitación a participar en un Tratado de Libre Comercio** junto con otras once naciones de Asia del este y de América.<sup>13</sup>

Este acuerdo, abarca un mercado de 800 millones de personas y representará el 40 por ciento del producto interno bruto mundial y las ganancias netas están estimadas en 295 billones de dólares al año.<sup>14</sup>

Que de los capítulos que compone este acuerdo, quizás el más preocupante –sobre todo para los países en vías de desarrollo– es el correspondiente a la propiedad intelectual, el cual fue filtrado por el portal independiente de noticias *Wikileaks* el 13 de noviembre del 2013. A partir de la publicación se confirmó lo que organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales – como Médicos sin Fronteras– ya anticipaban: el capítulo sobre propiedad intelectual del TPP, que contempla un aumento sustantivo al esquema de protección de patentes para invenciones del ramo farmacéutico.

Que de aprobarse el TPP en los términos en que actualmente se está negociando por los Estados parte, se otorgarían poderes sin precedentes para los titulares de patentes, que les permitirán generar condiciones anticompetitivas de mercado encareciendo el precio de los medicamentos, inhibiendo la competencia sobre todo (aunque no exclusivamente) de las versiones genéricas de los medicamentos, aun habiendo caducado la patente sobre los compuestos activos esenciales.

Aunado a lo anterior, el TPP permitirá que los dueños de las patentes demanden a los gobiernos que pretendan imponer controles sobre los precios de los medicamentos, aunque sean controles

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-III, jueves 26 de noviembre de 2015

legítimos que solamente impliquen un análisis riguroso de los requisitos de patentabilidad de las invenciones farmacéuticas, o bien, cuando incorporen a su normatividad leyes destinadas a proteger la salud pública que pudieran reducir, potencialmente, sus ganancias esperadas.<sup>15</sup>

El TPP, es una propuesta de integración comercial de múltiples facetas, que requerirá de amplios estudios que expliquen su marco de referencia, la naturaleza de su contenido, la viabilidad de su propuesta y las diversas consecuencias que está generando tanto para sus integrantes como para el mundo económico en general.<sup>16</sup>

La negociación del Acuerdo de Asociación Transpacífico es la más importante ofensiva que el capital transnacional ha emprendido en décadas en contra de la soberanía de las naciones y los derechos de los trabajadores, los ciudadanos y los consumidores.<sup>17</sup>

Los gobiernos de China y Rusia criticaron en el seno de la XXIII Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), los pactos comerciales y económicos liderados por Estados Unidos (EU) y de los que se han visto excluidos, y aseguraron que los “recientes acuerdos regionales”, no son beneficiosos para el crecimiento del comercio y destacaron que podrían crear un clima de competitividad y rivalidad entre distintos bloques.<sup>18</sup>

Los congresistas peruanos, Verónica Mendoza y Jaime Delgado, rechazaron en conferencia de prensa la firma del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y advirtieron de sus implicaciones en el acceso a medicamentos y el derecho a la salud.<sup>19</sup>

La historia de los tratados comerciales suscritos por México ha sido muy predecible: las grandes empresas multinacionales y los corporativos, han incrementado su capital, ampliando sus mercados, generado, niveles alarmantes de desempleo, altos índices de desigualdad social, un deterioro ambiental acelerado y niveles de pobreza que aumentan considerablemente.

Que si bien es cierto, que los compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional, éstos, no pueden desconocer o alterar los derechos fundamentales de los mexicanos, pues ellos, constituyen la razón y el objeto de nuestras instituciones.

El Código Político de 1917 obliga a todas las autoridades mexicanas a respetar los derechos humanos, por lo que las mismas, no pueden suscribir o aprobar tratados internacionales que socaven la soberanía nacional y los derechos fundamentales de los mexicanos.

Mucho menos, un sistema paralegal de arbitraje privado que desconozca nuestras instituciones.

México no debe, ni puede aceptar, acuerdos con otros países en donde para la solución de controversias o conflictos entre los Estados y empresas internacionales, se restrinja la soberanía nacional y los derechos humanos de los mexicanos, amén de las atribuciones de los poderes de la Unión y de las entidades federativas.

Es por ello, que planteamos que en los instrumentos internacionales quede prohibido cualquier disposición que restrinja la soberanía nacional, los derechos fundamentales de los mexicanos o arbitraje privado alguno, como medio para la solución de conflictos o controversias entre los estados y empresas.

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-III, jueves 26 de noviembre de  
2015**

Por lo expuesto, los integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se adicionan a los artículos 76 y 89, las fracciones I y X, respectivamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se **adicionan**, a los artículos 76 y 89, las fracciones I y X, respectivamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

**En los instrumentos internacionales queda prohibida cualquier disposición que restrinja la soberanía nacional, los derechos fundamentales de los mexicanos o arbitraje privado alguno, como medio para la solución de conflictos o controversias entre los estados y empresas.**

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

I. a IX. ...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

**En los instrumentos internacionales queda prohibida cualquier disposición que restrinja la soberanía nacional, los derechos fundamentales de los mexicanos o arbitraje privado alguno, como medio para la solución de conflictos o controversias entre los estados y empresas.**

**Transitorio**

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

**Notas**

1 Crónicas, Constitución Federal de 1824, Barragán Barragán, José, Introducción Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la Republica Federal y del Centenario de la Restauración del

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-III, jueves 26 de noviembre de 2015

Senado, Secretaría de Gobernación, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y Cámara de Senadores, México 1974, páginas 163. Los periódicos *El Águila* y *El Sol* de 13 y 14 de abril de 1824, así como la Sesión Extraordinaria 12 de abril de 1824.

2 Cfr. sesión de 5 de mayo de 1843, Aprobado por unanimidad de 48 votos.

3 Cfr. artículo 93, fracción XV de las Bases Orgánicas de 1843.

4 González Oropeza, Manuel, Estudio introductorio y compilación, *La reforma del Estado federal*, UNAM, México 1998, páginas 811-817. Diario del Gobierno de la República, Tomo IV, Número 71, sábado 22 de mayo de 1847. Sesión del día 14 de mayo de 1847, Votación Unanimidad de 71 votos. Cfr. Tomo IV, Número 74, martes 25 de mayo de 1847.

5 Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857*, Extracto de todas las sesiones y documentos parlamentarios de la época, Imprenta de Ignacio Cumplido, México 1857, Tomo I. páginas 713 y 714. Cfr. Sesiones del 18 de julio y 27 de noviembre de 1856. Artículo 11 del proyecto. Aprobado la primera parte hasta esclavos por unanimidad de 85 votos; y, la segunda parte siendo en su totalidad una adición por unanimidad de 80 votos.

6 Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 14, del 6 de octubre de 1977, pp. 3-13; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 17, del 18 de octubre de 1977, pp.4-23; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 18, del 19 de octubre de 1977, pp. 3-24; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 22, del 25 de octubre de 1977, p. 43; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número 16, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 27 de octubre de 1977, pp. 2-5; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número 17, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 3 de noviembre de 1977, pp. 2-13; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número 18, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 4 de noviembre de 1977, pp. 2-25; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número 26, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 29 de noviembre de 1977, pp. 17-20; Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Año II, Número 26, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, del 29 de noviembre de 1977, p. 21; Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, Tomo II, Número 38, del 1 de diciembre de 1977, pp. 6, 8-13 y Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977, Tomo CCCXLV, Número 26, pp. 2, 4-6.

7 Cfr. artículo 76, fracción I de la Ley Fundamental.

8 Cfr. Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 2007.

9 Cfr. Diario Oficial de la Federación del 2 de septiembre de 2004.

10 Cfr. Artículo 1o. de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.

11 Cfr. artículo 3o., fracción VI, de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.

12 Cfr. Artículos del 5o. al 10, de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.

13 Cfr. Oropeza García Arturo, Coordinador, *El Acuerdo de Asociación Transpacífico: ¿bisagra o confrontación entre el Atlántico y el Pacífico?* <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3554>

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-III, jueves 26 de noviembre de  
2015**

14 Cfr. [http://www.cnnexpansion.com/economia/2015/06/25/que-es-el-acuerdo-trans pacifico-y-que-espera-mexico](http://www.cnnexpansion.com/economia/2015/06/25/que-es-el-acuerdo-trans-pacifico-y-que-espera-mexico)

15 Cfr. Punto de Acuerdo presentado por la Diputada Luisa María Alcalde Luján el 27 de febrero de 2014.

16 Cfr. Oropeza García Arturo, Coordinador, El Acuerdo de Asociación Transpacífico: ¿bisagra o confrontación entre el Atlántico y el Pacífico? <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3554>

17 Cfr. <http://www.jornada.unam.mx/2013/11/13/politica/004a1pol>

18 Cfr. [https://www.entornointeligente.com/articulo/7387180/MEXICO-China y Rusia-criticán los pactos comerciales-de-EU](https://www.entornointeligente.com/articulo/7387180/MEXICO-China%20y%20Rusia-critic%C3%A1n%20los%20pactos%20comerciales-de-EU).

19 Cfr. <https://www.youtube.com/watch?v=0TBkGR8iOn8>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de noviembre de 2015.

Diputada Rocío Nahle García (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 76, 89 Y 96 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JERÓNIMO ALEJANDRO OJEDA ANGUIANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

**Planteamiento del problema y argumentos que la sustentan**

México siempre ha encontrado fórmulas idóneas, incluso por medio de la influencia del exterior, para establecer en una carta general la organización política, económica, social y cultural de los mexicanos, por lo que la Constitución constituye el documento indubitable, a partir del cual se tenga la protección de los principios fundamentales del hombre, el control de las competencias de la autoridad y la adecuación de las demás normas legales a ella.

México se ha distinguido por ser innovador en el orden constitucional, es tiempo de seguir con los cambios y romper con esquemas tradicionales que los hechos actuales requieren.

La propuesta de reforma rompe con el dogmatismo clásico sobre las formas de designación de un miembro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se esfuerza por establecer una nueva forma de relación de los tres poderes, en aras de un cambio benéfico, recogiendo las experiencias y perfeccionando la doctrina constitucional establecida y arraigada por el Constituyente de 1917.

La forma en la designación de ministros de la Suprema Corte que se propone rompe con el histórico sistema, sin caer en un excesivo pragmatismo, es decir, entiende el llamado colectivo.

Es imperativo fortalecer la Suprema Corte en los puntos específicos siguientes:

1. Su verdadera y real autonomía e independencia de sus miembros.
2. Elegir a sus miembros a propuesta del foro; la judicatura y las instituciones educativas, bajo los principios de honestidad, imparcialidad, autonomía, integridad e independencia.

En esta tesitura y en virtud de la materia de la presente iniciativa, se hace necesario plasmar las diversas acepciones de lo que ha sido la división de poderes en México, así como la evolución histórica de cómo ha sido en relación a la designación de ministros, como sigue:

**La división de poderes**

Desde la antigüedad, Aristóteles dividió en su *Política* las funciones del Estado en tres principales: la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial, atendiendo, más que nada, a un criterio de lógica división del trabajo.

Para el siglo XVII, John Locke, influido por turbulentos acontecimientos del Parlamento de la Corona Inglesa, escribió *Ensayo sobre el gobierno civil*, donde propuso la creación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Federativo, en el entendido que los dos últimos se encontrarían íntimamente arraigados, precisando que los Tribunales se encontrarían supeditados al Poder Ejecutivo.

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-III, jueves 26 de noviembre de 2015

Por su parte, Montesquieu elaboró la clásica doctrina de la división de poderes, esto es, la división tripartita del poder: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, estableciendo como principal fin el equilibrio del ejercicio del poder y el control mutuo de los poderes constitucionalmente reconocidos, dictando la clásica regla de los pesos y contrapesos, es decir, el control y vigilancia entre ellos asegurando con esto, la libertad política de los hombres.

Todo Estado debe asegurar la libertad de los hombres, como base de un sistema que cumpla las leyes dictadas, en las que la libertad consista en poder hacer lo que se quiere y en no estar obligado hacer lo que no se quiere, es decir, las leyes solo prohíben determinados actos.

Pero lo anterior, sólo es posible en los Estados en que la libertad política es determinante, y no se abusa del poder y los documentos fundamentales aseguran que un poder pueda frenar a otro poder.

El propio Montesquieu acepta que dicha teoría es modificable, y no es absoluta, expresándose así: “Me gustaría investigar cómo se distribuyen los tres poderes en los gobiernos moderados que conocemos y calcular, según eso, los grados de libertad de que cada uno puede disfrutar. Pero no siempre hay que agotar el tema de manera que no quede nada por hacer al lector. No se trata de hacer leer, sino de hacer pensar”.

Como en toda ciencia del derecho, las doctrinas y teorías deben evolucionar en torno a las necesidades sociales, Hans Kelsen se refirió en *Teoría general del derecho y del Estado* a la división de poderes como una distribución de competencias, que más que separar los poderes, evita que se concentre el poder en uno solo, esto es, se debe visualizar desde un plano protector de derechos y previsor de abuso del poder, pero sin caer en el extremo de considerarla inamovible, ya que si se persiste en tal conceptualización, la misma distribución de competencias se convertiría en una fuente generadora del abuso de poder.

Sobre la distribución de competencias, Hans Kelsen se expresó así:

La legalidad de la ejecución no solo debe ser asegurada por la separación de los poderes, sino que incluso es una consecuencia de ésta.

En esta tesitura, cada Estado soberano en la esfera de su competencia, hace la distinción y la colaboración de los poderes que lo componen. En el caso de México, el sistema de gobierno “presidencialista” se caracteriza por establecer una igualdad y un equilibrio más perfecto entre los Poderes de la Unión, es decir, que ninguno se encuentra subordinado a otro.

El artículo 49 constitucional vigente establece en el primer párrafo:

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

La división de poderes es uno de los tantos principios propios de una república democrática como la nuestra, su importancia es tanta, que se conceptualiza como piedra angular que funda la doctrina filosófica de la Constitución Política.

En una revisión de la carta fundamental se aprecia que sus disposiciones concretas simplemente señalan las atribuciones designadas a cada una de las ramas en que se distribuye el poder público, articulándolas y distinguiéndolas concretamente; pretende que no haya invasión de atribuciones

reconocidas a un poder público ajeno al pueblo. Pero igualmente señala en ocasiones situaciones *político-jurídicas* en las cuales, simultánea o secuencialmente dos poderes pueden y deben intervenir, y en ocasiones hasta los tres poderes, con lo cual refuerza la aseveración relativa a que estamos en presencia de un fenómeno de *colaboración entre poderes y no de división*.

Lo anterior se reafirma con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en este criterio establecido desde la Quinta Época: Registro 28,2427, tesis aislada, instancia pleno, fuente Semanario Judicial de la Federación XIX, materia administrativa, página 97:

### **División de poderes**

El principio de división de poderes no es absoluto y tiene numerosas excepciones, pues no siempre el Legislativo legisla, ni el Ejecutivo ejecuta, ni el Judicial juzga, sino que, cada uno de ellos, en su carácter de poderes emanados de la voluntad popular, ejecuta, autorizado por la Constitución, actos que corresponden a los otros; así, las autoridades agrarias y obreras que tienen facultades para decidir controversias entre los particulares, y, al atribuírselas la Constitución, estableció nuevas excepciones al principio de la división de poderes y dio caracteres judiciales innegables a los procedimientos administrativos agrario y obrero; consecuentemente, sus resoluciones tienen el carácter de irrevocables, pues de lo contrario, carecerían de la responsabilidad necesaria; y más sana teoría del derecho administrativo, extiende tal carácter de irrevocabilidad, hasta las resoluciones administrativas de carácter judicial, cuando por la revocación de ellas se afecten intereses de tercero.

Resulta evidente que la Constitución ha tenido diversas modificaciones a lo largo de su historia, el Poder Judicial no ha sido ajeno a tal fenómeno, precisamente la búsqueda histórica de distribución del poder en beneficio del particular ha llevado al máximo tribunal a circular por diversas formas de estructuración jurídico-políticas.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-III, jueves 26 de noviembre de  
2015

**Evolución histórica en la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Año	Artículo	Contenido
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824.	Sección Cuarta, De las atribuciones del presidente y restricciones de sus facultades artículo 110. Título Quinto, Del Poder Judicial de la Federación, artículos 124 y 126.	<p>Artículo 110. Las atribuciones del presidente son las que siguen:</p> <p>8. Nombrar la propuesta interna de la Corte Suprema de Justicia los Jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito.</p> <p>Artículo 124. La CSJ se compondrá de 11 ministros distribuidos en tres salas y un fiscal.</p> <p>Artículo 125. Para ser electo individuo de la CSJ se necesita estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de las legislaturas de los estados.</p> <p>Artículo 127. La elección de los individuos de la CSJ será en un mismo día por la Legislatura de los estados a mayoría absoluta de votos.</p> <p>Artículo 128. Concluidas las elecciones, cada legislatura remitirá al presidente del consejo de gobierno una lista certificada de los 12 individuos electos, con distinción del que lo haya sido para fiscal.</p>
Leyes Constitucionales, del 29 de diciembre de 1836 (Siete Leyes).	Ley Cuarta del Poder Ejecutivo artículo 17. Ley Quinta del Poder Judicial artículo 5 y artículo 6.	<p>Artículo 17. Son atribuciones del presidente de la República:</p> <p>22. Excitar a los ministros de justicia para la pronta administración de esta y darle todos los auxilios necesarios para la ejecución de sus sentencias y providencias judiciales.</p> <p>Artículo 5. La elección de los individuos de la CSJ, en las vacantes que hubiere en lo sucesivo será de la misma manera y en la propia forma que la del presidente de la república, que refiere al artículo 14.</p> <p>Artículo 6. Declarada la elección se expedirá en el propio día el decreto declaratorio, se publicará por el gobierno y se comunicará al tribunal y al interesado, para que este se presente a hacer el juramento y tomar posesión.</p>
Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857.	Sección II del poder Ejecutivo artículo 85 fracciones III. Sección III, del Poder Judicial artículos 93 y 94.	<p>Artículo 85. De las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:</p> <p>III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del congreso y en sus recesos la diputación permanente.</p> <p>Artículo 93. Para ser elegido individuo de la CSCJ se necesita: estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de los electores,</p>

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-III, jueves 26 de noviembre de  
2015

		<p>ser mayor de 35 años y ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.</p> <p>Art. 94. Los individuos de la SCJ, al entrar a ejercer su cargo presentará juramento ante el congreso.</p>
<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917.</p>	<p>Capítulo III Del Poder Ejecutivo Artículo 89 fracción III, Capítulo IV del Poder Judicial, artículos 95 y 96.</p>	<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del senado.</p> <p>Artículo 95. Para ser elegido ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se necesita I. a V. ...</p> <p>Artículo 96 Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada legislatura de los estados, en la forma que disponga la Ley local respectiva. Si no se obtuviere la mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos</p>

Como vemos, el Poder Judicial federal ha transitado desde un departamento ejecutivo, hasta un poder constitucional.

El jurista Emilio Rabasa sustentó argumentos que hablaban sobre la independencia y autonomía del Poder Judicial, refiriéndose a la organización política de México, opinando que el Judicial no es un poder si se encontraba limitado únicamente a aplicar la ley y sometido a la voluntad política de otro poder, en cuanto al procedimiento de integración de sus miembros.

Esto es, un verdadero poder constitucional debe integrarse por voluntad y expresión autónoma independiente de sus miembros, lo anterior, derivado de que las funciones que realiza revisten como necesidad fundamental la imparcialidad.

Es una convicción del diputado suscrito salvaguardar la independencia del órgano judicial y, en consecuencia, dotarlo de las atribuciones necesarias para que administre justicia de forma imparcial y objetiva, manteniendo su organización en equilibrio con los demás poderes.

Tales convicciones no son nuevas y han sido una preocupación desde que se conformó el documento constitucional de 1917; es de admirarse las argumentaciones expresadas del Constituyente José M. Truchuelo:

La independencia del Poder Judicial estriba en desligarlo de todos los demás poderes. Si los demás poderes tienen su origen en la soberanía popular; si el Ejecutivo toma su origen en la voluntad nacional, en la elección directa de todos los ciudadanos; si el Poder Legislativo toma el

mismo origen en la voluntad directa de todos los ciudadanos; ¿por qué vamos a sujetar al Poder Judicial a los vaivenes, a los caprichos de la política y a la subordinación del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo, cuando precisamente debe tener su base, su piedra angular en la soberanía del pueblo y en la manifestación de la voluntad nacional? No hay absolutamente ninguna razón en nuestro derecho moderno, y más cuando aquí hemos aprobado el artículo 49, que consagra esa división de poderes, porque los tres vienen a integrar la soberanía nacional. No me parece conveniente hacer que esa soberanía nacional tenga un fundamento completamente mutilado, porque nada más el Ejecutivo y el Legislativo son los que, según el proyecto, se originan directamente en el pueblo, y el Poder Judicial, que es parte integrante de la soberanía nacional, no tiene el origen inmediato del pueblo. Por consiguiente, hasta en el derecho constitucional sería defectuoso decir que todos los poderes están basados en la soberanía nacional, porque el Poder Judicial, según el proyecto, según el dictamen de la comisión, no está basado en la voluntad del pueblo, que es la que constituye la expresión más augusta de la soberanía nacional. Ahora bien: ¿cómo hacemos para independizar a ese Poder Judicial de todos los demás poderes? Sencillamente aplicando el concepto técnico, aplicando el principio constitucional de que deben tener los tres poderes el mismo origen, puesto que los tres deben establecer el equilibrio armónico en la soberanía del pueblo. Naturalmente, señores, para que tenga ese origen, debemos buscar la manera más apropiada para que ese poder dimane del pueblo, para que pueda ejercitarse libremente.

Visto lo anterior, es evidente que el Poder Judicial debe encontrarse en una situación de plena independencia y autonomía, haciendo la anotación que dichos conceptos no deben ser confundidos como sinónimos, sino por el contrario, cada uno refleja un objetivo específico a cumplir y para ello se considera pertinente traerlos a cuenta para emitir una opinión debidamente razonada y suficientemente motivada.

### **Autonomía de los poderes constitucionales**

El artículo 39 constitucional ordena:

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

Es claro que el primer poder, origen genético de cualquier otro, es el poder del pueblo, esto es, la voluntad popular como la única fuerza decisoria de la vida política y jurídica del Estado, que no admite otra voluntad, ya sea del interior o exterior.

Ahora bien, la soberanía, o poder del pueblo, tiene que ser plasmada en la Constitución y debidamente cumplida. Dicha soberanía tiene que ser cumplida o materializada. Por ello, el artículo 41 aclara:

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...

Ahora bien, hay una soberanía, la cual se ejerce por los Poderes de la Unión, los cuales son enunciados en el artículo 49:

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-III, jueves 26 de noviembre de 2015

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...

Dichos poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tienen atribuciones expresamente conferidas, y bajo las teorías de división de poderes y distribución de competencias exploradas con antelación, sirven mutuamente de contrapesos, bajo la principal premisa que actúan por mandato de la norma fundamental.

La fuerza jurídica de dichos poderes radica en que en lo individual actúan bajo mandato y existen otros dos poderes que detienen sus excesos en el ejercicio de sus atribuciones.

De forma esencial, deben tener autonomía, para regularse de forma interna, en virtud de que también el exceso de control mutuo, podría llevar al terreno de un excesivo control o dependencia hacia otro Poder, rompiéndose la naturaleza y fin de la división de poderes.

### **Autonomía e independencia del Poder Judicial**

La independencia judicial se expresa en dos sentidos: externa e interna. La externa se refiere a las influencias provenientes de los otros poderes o particulares ajenos a los órganos judiciales, guarda una estrecha relación con el nombramiento, remoción, financiamiento, opinión pública, pero sobre todo al igual que la interna, depende de los valores y principios intrínsecos del juez o magistrado. Por su parte, la independencia interna se presenta en el seno de dichos órganos.

El juez y el magistrado tienen que ser soberanos en el ejercicio de su potestad. Cualquier interferencia de otro poder o de su superior anularía por completo la soberanía.

La independencia mira su relación con los otros poderes y debe descansar en tres presupuestos: 1. Que la organización administrativa del poder judicial (nombramientos –traslados, asensos, etcétera–) no sea determinadamente por los otros poderes; 2. Que este Poder (el Judicial) sea el que fije a su arbitrio la denotación de jueces y magistrados y administre el presupuesto de justicia (independencia económica); y 3. Que los jueces y magistrados no pueden desempeñar otros cargos simultáneamente y sucesivamente con los judiciales.

**La autonomía** propone que el juzgador realice sus labores autogobernándose, tanto en el que respecta a sus medios materiales como en sus medios personales sin más referencia que la propia ley.

Tales conceptos revisten vital importancia, en virtud de que la principal encomienda de nuestro más alto tribunal consiste en verificar el cumplimiento del principio de supremacía constitucional; es decir, la Suprema Corte de Justicia de la Nación verifica que ningún ente de gobierno se pretenda colocar por encima del documento fundamental que les da vida.

Las garantías de independencia y autonomía, son el supuesto necesario para una justicia imparcial, es un imperativo inaplazable, el mejorar el Poder Judicial para que sea garante moral, legitimado por el pueblo como autoridad última que confirma la legalidad.

Por ello, la preocupación del diputado que suscribe es en el sentido de que debe de ser fortalecida la independencia del Poder Judicial, a través de la mejora sobre los mecanismos de designación de ministros de la corte, que garanticen que los mismos no supediten su función a compromisos ajenos,

ya que hoy en día con el actual sistema de designación, se está en un riesgo latente de afectar la imparcialidad de las decisiones jurisdiccionales que emite.

Hay que recordar, que en el artículo 105 constitucional se establecen los procedimientos en los cuales el propio Poder Ejecutivo se convierte en ocasiones como parte, ya sea como *actor o demandado*, luego entonces se encarga de resolver litis entre los otros dos Poderes Constitucionales, existiendo la posibilidad de que sean cuestionadas las resoluciones en virtud de la existencia de un posible conflicto de intereses.

Como quedó demostrado, el sistema constitucional de división de poderes o distribución de competencias, son una labor constante de perfeccionamiento en cuanto a la distribución del ejercicio del poder, es por ello que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe ser vista como un punto intermedio entre la Constitución y los órganos de Estado creados para el ejercicio del poder; por tanto, su actuar imparcial debe ser protegido y resguardado por él mismo, y los otros dos poderes tienen la encomienda constitucional de cumplir con el mandato expresado en el artículo 17 constitucional en su párrafo sexto, que entre otros mandatos expresa: “Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”. Visto lo anterior, el Poder Judicial debe fortalecerse como un poder autónomo en el que no exista subordinación, ni se admita la intervención de agentes ajenos a la institución.

La principal función, impartir justicia, debe verse siempre libre de intromisiones ajenas, sea a nivel de otro poder de la Unión, de los gobiernos estatales, o de particulares que consideren ser factores de poder político o económico, el diputado suscrito considera que la reforma en cuanto a la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fortalecerá su autonomía e independencia.

### **Fundamento legal**

Por lo expuesto, el suscrito, Alejandro Ojeda Anguiano, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura, en ejercicio de la facultad conferida 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 soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforman los artículos 76 y 96 y se deroga la fracción XVIII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de designación de ministros**

**Único.** Se reforman la fracción VIII del artículo 76 y los dos párrafos del artículo 96; y se **deroga** la fracción XVIII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 76. ...**

I. a VII. ...

**VIII.** Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración **la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su**

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-III, jueves 26 de noviembre de  
2015

**presidente**, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta **el ministro presidente**.

IX. a XIV. ...

**Artículo 89.** ...

I. a XVII. ...

**XVIII. Se deroga.**

XIX. y XX. ...

**Artículo 96.** Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, **el pleno de la misma** someterá una terna a la consideración del Senado, **la cual se integrará con las propuestas de candidatos que surjan de la judicatura y de las universidades autónomas; los candidatos deberán ser examinados por el pleno en materia de derechos humanos y materia constitucional.**

**El Senado de la República, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante de entre la terna presentada por la Suprema Corte. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado de la República no resuelve dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Pleno de la Suprema Corte.**

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, **el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su presidente, someterá una nueva terna en los términos de los párrafos anteriores. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que en la mencionada terna designe el pleno de la Suprema Corte, como máximo órgano del Poder Judicial. En todo caso, deberá observarse que el pleno de la Suprema Corte de Justicia sea integrado con equidad de género.**

**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 26 de noviembre de 2015.

Diputado Alejandro Ojeda Anguiano (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 69 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ROSA ALBA RAMÍREZ NACHIS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

La suscrita, Rosa Alba Ramírez Nachis, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 65, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer el principio que el ejecutivo envíe su informe vía documento electrónico, conforme a lo siguiente:

Con respecto a la obligación que tiene el titular del Poder Ejecutivo federal de presentar por escrito su informe anual de actividades respecto al estado que guarda la administración pública del país, obligación que se establece en el artículo 69, Primer Párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que señala de forma textual lo siguiente:

“En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la República presentara un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país”.

**Exposición de Motivos**

I. El informe remitido a éste honorable Congreso de la Unión, con motivo del tercer Informe del gobierno federal, constó de 3 tomos de los cuales se imprimieron, según la referencia contenida en dichos textos con un tiraje de mil 500 juegos, lo que implicó que se utilizaron para efectos de la impresión del documento, un aproximado de un millón trescientos cincuenta y nueve mil hojas.

Aunado a lo anterior, según información de la empresa Paper Sheets, con fecha 1 de mayo de 2013, empresa que se encuentra certificada por el sistema de calidad ISO 14001:2008, mediante un estudio que elaboró, determinó que de un solo árbol se obtiene la cantidad de 12 mil 500 hojas de papel, por lo consiguiente se tuvieron que utilizar cuando menos la cantidad de 108 árboles para la impresión del Informe Anual.

Los números son alarmantes en materia ecológica y de medio ambiente, de conformidad con los estudios de diversas universidades, se estipula que el espacio de área idóneo de un árbol a su alrededor, debe ser, no menor de 5 metros cuadrados, es decir, un máximo de cuatrocientos arboles por hectárea, y que para la elaboración de una hoja de papel se requiere utilizar cuando menos 10 litros de agua, en ese contexto la impresión del tiraje del Informe Anual causa un impacto negativo en el medio ambiente.

En esta tesitura, pensando en que la tala de árboles es necesaria para la elaboración de papel conduce potencialmente a impactos negativos sobre el ecosistema y el medio ambiente en su conjunto, como por ejemplo cuando los árboles mueren de manera natural no hay pérdida neta de oxígeno en el ambiente, pero cuando se tala o se quema un bosque se pierde la mayor parte de oxígeno.

Si bien es cierto que la tala de árboles a gran escala provoca deforestación y un impacto negativo al medio ambiente, toda vez que de forma violenta se realiza la transformación de un área de bosque en terrenos con poca o sin vegetación, por lo tanto, si continuamos con las acciones violentas en contra de la naturaleza como lo es la tala indiscriminada y sin control de los árboles, y como consecuencia se acelera el calentamiento global. Con ello, viene como consecuencia, la pérdida del hábitat natural de diversas especies animales, incluso algunas de ellas endémicas o en peligro de extinción como por ejemplo el jaguar.

Éste tipo de acciones en contra del medio ambiente, provoca afectaciones a nuestro ecosistema, ya que disminuye la biodiversidad de flora y fauna, incrementa la contaminación del aire, del agua, se generan inundaciones de zonas urbanas y rurales, motivo de la erosión en los predios, principalmente con efectos negativos en laderas.

**II.** La presente iniciativa tiene por objetivo plasmar estos principios y conceptos, donde el Informe que se entrega actualmente por escrito, sea a través de medios magnéticos, por lo que es necesario adecuar el párrafo primero del artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

México ha avanzado en muchos preceptos, sin embargo este que nos agobia, no se ha resuelto aún, se requiere dar un paso firme, para que los informes del titular del ejecutivo sean entregables a través de medios magnéticos, más que estamos en la era de la innovación, de la tecnología y de la carrera de la información y más, cuando los destinatarios del Informe contamos con las plataformas tecnológicas y los servidores de alta velocidad para recibir y procesar ese tamaño de información.

Asimismo no se está considerando el costo económico para el erario público que implica la impresión de los mil 500 ejemplares en que consta el tiraje de la impresión del Informe Anual de actividades del Titular del Poder Ejecutivo, aunado a los recursos humanos, vehículos, servicio de correspondencia y gasto corriente, que se requiere para toda la logística que conlleva la entrega de forma personal, de cada ejemplar del Informe.

En virtud de todo lo anterior manifestó. Que se ponga a su atenta consideración esta iniciativa, para que en vez de que el Informe Anual de Actividades del Titular del Poder Ejecutivo Federal se realice en la forma escrita, como se ha venido presentando año con año, ahora se realice de forma electrónica, por conducto de los medios electrónicos a nuestro alcance, considerando que el objetivo principal es el informar a la población el estado de la administración pública federal, además que esta forma, facilitará la entrega del mismo, tanto al Congreso de la Unión como a los demás receptores de dicho informe, ahorrándose el costo de la logística que ello implica.

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

**Decreto que reforma el artículo 69, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer el principio que el Ejecutivo envíe su informe vía documento electrónico**

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

**Artículo 69. ...**

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4413-III, jueves 26 de noviembre de  
2015**

**Párrafo Primero** , En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la República presentara un informe vía electrónica, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

**Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión contara con 90 días a partir de su publicación del presente decreto, para reformar la legislación aplicable en cumplimiento de las presentes disposiciones.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de noviembre de 2015.

Diputada Rosalba Ramírez Nachis (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 50 Y 51 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OTNIEL GARCÍA NAVARRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; fracción I del numeral 1 del artículo 6 y el numeral 1 del artículo 77, ambos del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los párrafos segundo y tercero al artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considerando la siguiente

**Exposición de Motivos**

La doctrina constitucional contemporánea de forma implícita señala que tres son las principales funciones que desempeñan los legisladores federales durante su cargo: representar, legislar y controlar política y fiscalmente las actividades que desarrolla el Poder Ejecutivo y, en general, todas las instancias que conforman la administración pública federal.

Sin embargo, es un hecho que existe otro tipo de actividades que desempeñamos los legisladores y que no se encuentran expresamente contempladas en nuestra Constitución Política. Es el caso de la gestoría social que realizamos ante distintas instancias gubernamentales en beneficio de nuestros representados.

Por mandato del artículo 51 constitucional, a los diputados nos corresponde representar los intereses de la Nación en su conjunto y no sólo los de los electores de nuestro distrito electoral o circunscripción electoral plurinominal; mientras que a los senadores —por cuestiones históricas que explican el surgimiento del Pacto Federal— corresponde velar por el interés de la entidad a la que representan en el proceso de la toma de decisiones.

Tanto diputados como senadores legislamos en las materias que contempla el artículo 73 constitucional de forma concurrente, es decir, como cámara de origen o revisora indistintamente; o bien, de forma exclusiva como podría ser el caso de la aprobación de los tratados internacionales que suscribe el Presidente de la República con naciones extranjeras u organismos internacionales, que es una facultad que sólo ejercen los integrantes del Senado, o los temas relacionados con empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas, que primero deben ser discutidos en la Cámara de Diputados.

En cuanto al control político y fiscal que por mandato constitucional ejercemos los legisladores sobre el Ejecutivo federal, cabe señalar que éste se expresa a través de diversos mecanismos, como lo son el análisis del informe de gobierno, las preguntas parlamentarias y la solicitud de comparecencias de los titulares de los distintos órganos e instituciones de la administración pública federal, así como la instalación de comisiones de investigación conforme lo dispuesto en el artículo 93 constitucional.

Sin embargo, como hemos advertido, en los hechos las actividades de un legislador van más allá de representar, legislar y controlar al Poder Ejecutivo. Y aunque ninguna disposición constitucional señala que los congresistas tienen la obligación implícita de ser gestores sociales, buena parte de los

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4416-VI, martes 1 de diciembre de 2015

diputados y senadores de todos los partidos políticos realizamos distintas diligencias y labores para dar solución a las necesidades particulares de la población a la que representamos.

Los legisladores acudimos reiteradamente al lugar al que representamos y contamos con oficinas a las que toda la población puede acudir, con el fin de auxiliarles en la satisfacción de aquellas necesidades que se les presentan más urgentes y que se encuentran fuera de nuestro ámbito directo de competencia. Es cierto que su solución no dependerá directamente de nosotros, pero eso no obsta a que no hagamos todo lo posible por acudir ante las autoridades competentes para que atiendan sus demandas.

En Durango, conscientes de esa situación y a propósito del más reciente proceso reformador que impulsó el gobernador Jorge Herrera Caldera, que nos posiciona como la entidad federativa con la Constitución Local más avanzada y progresista del país, se estableció en la Ley Orgánica del Congreso del Estado la obligación de los legisladores locales de “ser gestores de la solución de los problemas que afecten a los habitantes de sus distritos o a sus representaciones proporcionales minoritarias”.

A decir verdad, la gestoría social es una función legislativa que se contempla no sólo en la Constitución duranguense. El artículo 32 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, cuando se refiere al informe anual que los diputados locales deben presentar para hacer patentes sus actividades realizadas, señala que dicho documento deberá contener sus funciones legislativas, de control, de preservación y de gestoría, lo que es replicado en otras legislaciones locales como la de Aguascalientes, en donde existen Comités relacionados con dicha actividad, en tal caso recibe el nombre de Comité de Gestoría y Quejas.

De hecho, no debemos perder de vista que el marco jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos contempla algunos órganos relacionados con las actividades de gestoría realizadas por los legisladores.

El artículo 46 de la Ley Orgánica del Congreso, por ejemplo, ordena la formación de un Comité de Información, Gestoría y Quejas que se aboque al conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos. También el Reglamento de la Cámara de Diputados señala expresamente la función de gestión propia de los legisladores: en su artículo 8, al tratar el asunto del conflicto de intereses, señala que es una obligación de los diputados “excusarse de participar en la promoción, gestión, recomendación y discusión” de los asuntos en los que pueda tener algún tipo de interés; en el diverso 133 señala que una clase de petición es la de gestión, y la entiende como aquella que solicita un trámite o mediación ante otra instancia; además su artículo 79 señala que las solicitudes de gestión deberán exponerse directamente ante el Comité de Información, Gestoría y Quejas mencionado líneas arriba. Sin perder de vista que contamos con un fondo que nos permite contar con los recursos necesarios para desarrollar esas actividades.

Inclusive, dicha función se encuentra tan arraigada en la mente de la ciudadanía como propia de los legisladores, que ha sido utilizada como mecanismo fraudulento por gente abusiva. Como ejemplo, el hecho denunciado dentro de un Congreso local en el sentido que personas que aduciendo falsamente pertenecer al Poder Legislativo, cobraban a ciudadanos por realizar trámites gratuitos ante diversas instancias gubernamentales.

Al elevarse como norma constitucional la gestoría social, cumpliríamos también con uno de los argumentos que se esgrimieron en 1977 al discutirse la Reforma Política de aquél año, cuando se

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4416-VI, martes 1 de diciembre de 2015

buscó establecer que el representante popular, independientemente de su método de elección, “debe ser legislador y gestor. Debe actuar entregando su esfuerzo a la Nación, sin olvidar los intereses del Distrito donde fue electo”.

Quien tome en cuenta todo este cúmulo de antecedentes, podrá fácilmente darse cuenta de que se torna necesario establecer expresamente en la Constitución como una función, pero también una obligación la gestoría social en sus respectivos distritos o entidades, por las razones que mencionaré a continuación:

1. En un sistema positivista como el nuestro, en el que sólo puede forzarse al cumplimiento de lo que expresamente dispone la ley, resulta imprescindible que la ciudadanía tenga conocimiento de que diputados y senadores tienen esa atribución para que se acerquen a ellos y en caso de no recibir auxilio de su parte, se los demanden.
2. Especificar que dicha facultad sólo puede ser realizada por los legisladores o quien acredite estar a su servicio, identificándose previa y debidamente, de manera totalmente gratuita.
3. Implica un acercamiento con la ciudadanía muchísimo más cercano del que podría presentarse con el uso de las redes sociales. Si algún legislador se encontrara buscando la manera de tener un vínculo más estrecho con la ciudadanía, esta función representaría una enorme oportunidad, ya que además lo obligaría a realizar propuestas serias y viables de campaña y no sólo promesas y aspiraciones.

Ahora bien, la misma función de gestoría social puede ser desempeñada sin problema alguno por los Senadores de la República, si se toma en cuenta que su posición social y el encargo que ostentan les facilita hablar en favor de los habitantes de su entidad y resolver ejecutivamente los problemas que les aquejan. Es cierto que sus atribuciones son ejercidas en nombre y representación de sus respectivas entidades federativas, pero también lo es que son electos por el voto de los ciudadanos y que su fin último también está orientado a lograr el bienestar popular, por lo cual nada impide que se erijan como una segunda instancia a la cual pueda acudir toda aquella persona que requiera auxilio en algún trámite administrativo o la prestación particular de un servicio público.

No obstante, a fin de dejar clara la diferencia en cuanto a que el trabajo desempeñado por diputados y senadores deriva de entes distintos, como una garantía del pacto federal que radica en una representación equilibrada entre quienes integramos al pueblo mexicano y las entidades federativas, es que se propone transferir la parte relativa a que la representación de la nación es ejercida por los diputados al artículo 50, de manera que nos permita hacer patente el diverso origen de la representación de ambas cámaras.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración del pleno cameral, la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto**

**Artículo Único.** Se adicionan los párrafos segundo y tercero al artículo 50 y se reforma el artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4416-VI, martes 1 de diciembre de  
2015**

**Artículo 50.** El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. **Los primeros representarán a la Nación y los últimos a cada una de las entidades federativas.**

**Los legisladores federales cumplen con las funciones de representación; de control del ejercicio de la administración pública federal; de gestoría social, y las de carácter legislativo, previstas en esta Constitución.**

**Durante los periodos de receso del Congreso, los legisladores tienen la obligación de recorrer los distritos o entidades donde fueron electos para cumplir con sus actividades de gestoría. Para integrar la Comisión Permanente los legisladores electos estarán exceptuados de cumplir con esta obligación.**

**Artículo 51.** Los diputados serán electos en su totalidad cada tres años: por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

**Transitorios**

**Único.** Las presentes disposiciones entrarán en vigor al día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a los 27 días del mes de noviembre de 2015.

Diputado Otniel García Navarro (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

Los suscritos, integrantes de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de salarios mínimos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Históricamente el salario ha representado un componente fundamental del desarrollo económico y del bienestar social. Es el único medio con el que cuentan millones de mexicanos para cubrir sus necesidades básicas y para aspirar a mejorar sus condiciones de vida.

La primera vez que se abordó el tema del salario mínimo en México, fue en 1906 dentro del programa del Partido Liberal Mexicano, organización que en ese entonces era presidida por Ricardo Flores Magón; el documento proponía un ingreso mínimo que garantizara vida digna y decorosa a todos los trabajadores del país e incluso los tasó en un peso plata, es decir, una onza de plata que sería equivalente a 400 pesos actuales.

Lo anterior nos refiere con claridad al espíritu que se retomó para el texto constitucional de 1917, la preocupación activa por mejorar el nivel de vida marcado por el poder adquisitivo real del salario; fue en ese mismo constituyente donde frente a la trascendencia de esta incorporación de derechos se estableció en el artículo 123, apartado A, fracción VI:

“Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.”

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el salario mínimo es la suma mínima que deberá pagarse al trabajador, que no puede ser disminuida, ni por acuerdo individual ni colectivo, que está garantizada por la ley y puede fijarse para cubrir las necesidades mínimas del trabajador y de su familia, teniendo en consideración las condiciones económicas y sociales de los países<sup>1</sup>.

Esto no sólo es una materia de derecho constitucional sino una legítima aspiración de cualquier trabajador: acceder, mediante el empleo a un nivel de vida decoroso, holgado, digno, con expectativas de desarrollo personal, familiar y colectivo. Sin esas condiciones y sin aspiraciones, el trabajo y buena parte de la existencia pierden su razón profunda de ser.

Otras normas internacionales han dimensionado este derecho, más allá del terreno laboral: La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), artículo 23, numeral 3; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), artículo XIV, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) que reconoce también en su artículo 7, el

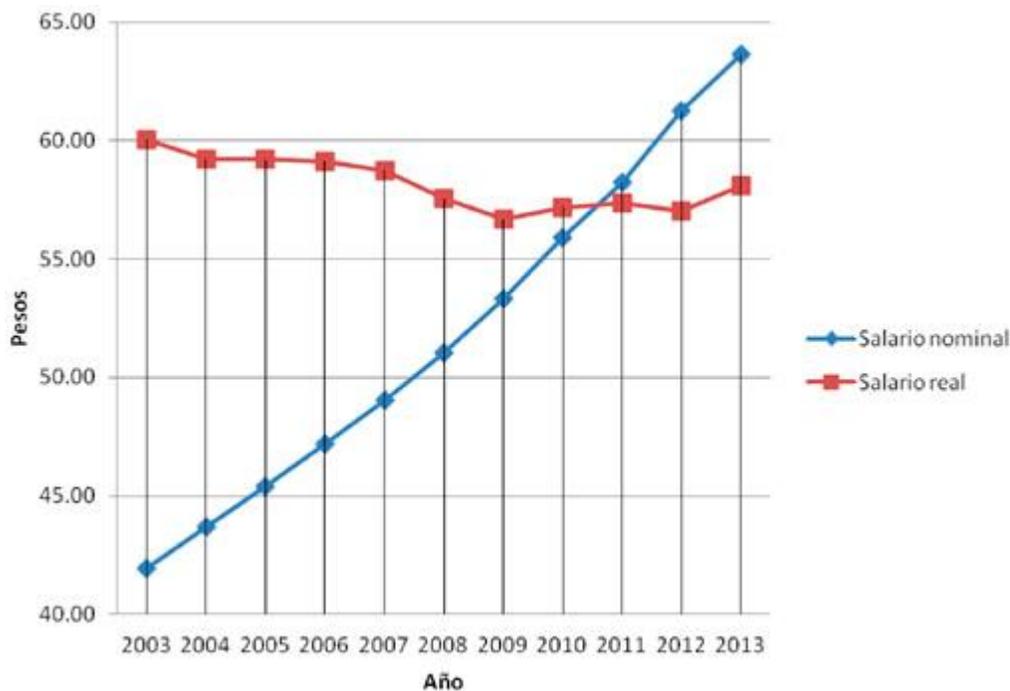
## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-IX, jueves 3 de diciembre de 2015

derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. Como otros, el derecho a un salario mínimo suficiente es un derecho humano.

Sin embargo, sabemos que en México, el salario mínimo nunca ha cubierto sus propósitos constitucionales, hemos visto la pérdida que año con año ha sufrido el poder adquisitivo de los salarios. Esto ha orillado a millones de trabajadores a buscar una forma de resarcir el quebranto. A partir de entonces han aumentado las jornadas dobles de trabajo, ha aumentado la informalidad y sin duda ha disminuido el nivel de vida de la población.

Desde hace 30 años el crecimiento inflacionario ha sido más elevado que el aumento salarial; tan sólo para 2013 el salario se elevó 3.9 por ciento esperando una inflación anual de 4.65 por ciento. Según cifras del Consejo Nacional de Evaluación (Coneval), desde marzo de 2005 hasta abril de 2013, la canasta básica ha aumentado 70.5 por ciento en la zona urbana, pasando de 711.46 a mil 179 pesos. El salario mínimo por su parte sólo aumentó 38.37 por ciento, pasando de 46.80 en 2005 a 64.76 pesos en 2013.

La gráfica siguiente muestra el comparativo del salario nominal (cantidad de dinero que recibes por realizar un trabajo determinado) y el salario real (poder de compra del salario nominal: cantidad de bienes y servicios que puedes adquirir).



Es evidente la declinación y el desfase entre el aumento del salario mínimo y el poder adquisitivo.

Según investigación del Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) de la UNAM de 1987 a la fecha, el precio de la canasta alimentaria recomendable (CAR) registra un incremento acumulado de 4,773 por ciento, mientras el salario creció 940 por ciento, lo que significa que los alimentos han aumentado en una proporción de 4 a 1, en comparación con el incremento a los salarios mínimos+ 2 .

<b>CUADRO N°1. Precio de la canasta alimenticia recomendable (CAR) y poder adquisitivo del salario mínimo diario en México. 1987-2014.</b>							
<small>cam.economia.unam.mx</small>							
<small>Centro de Análisis Multidisciplinario</small>							
Fecha	Salario Mínimo en la zona geográfica "A" (pesos)	Incremento oficial al salario mínimo nominal diario (% acumulado)	Precio diario de la CAR (pesos)	Incremento porcentual acumulado del precio de la CAR	Porcentaje de la CAR que se puede adquirir con un Salario Mínimo	Índice del salario real 1987=100 porcentaje	Poder adquisitivo acumulado 1987-2014 %
1987-Dic-16	6.47	--	3.95	0.00	163.80	100.00	0.00
2006-Dic-01	48.67	652.24	80.83	1,946.32	60.21	36.75	-63.25
2014-Abril-12*	67.29	940.03	184.96	4,582.53	36.38	22.21	-77.79
2014-Agosto-18	67.29	940.03	192.52	4,773.00	34.95	21.34	-78.66

\*Salario mínimo vigente a partir del 1 enero del 2014.  
Fuente: CONASAMI. Canasta Alimenticia Recomendable CAR. Centro de Análisis Multidisciplinario CAR-UNAM. Mayo-2014.  
Elaborado por el Centro de Análisis Multidisciplinario CAM-UNAM. Mayo 2014.

De acuerdo con la investigación del CAM, el incremento al salario mínimo promulgado por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami) a principios de año, son rebasados por la inflación en los primeros cuatro meses, por lo que el resto se acumula a la pérdida histórica de poder adquisitivo. Esta misma situación se ha repetido cada año desde al menos 1987 en que el salario presentó aumentos nominales menores al de los precios de los alimentos por lo que la pérdida acumulada del poder adquisitivo es ahora de 78.66 por ciento.

Podemos también observar en la siguiente gráfica que la mayoría de los trabajadores asalariados reciben solamente de uno a tres salarios mínimos:

<b>PEA POR NIVEL DE INGRESOS <sup>1</sup></b>	
No recibe Ingresos	3'635,001
Hasta 1 salario mínimo	6'462,570
De más de 1 a 3 salarios mínimos	11'993,650
De más de 3 a 5 salarios mínimos	11'099,611
Más de 5 salarios mínimos	7'351,432
No especificado	3'391,526
<b>TOTAL</b>	<b>49'305,839</b>

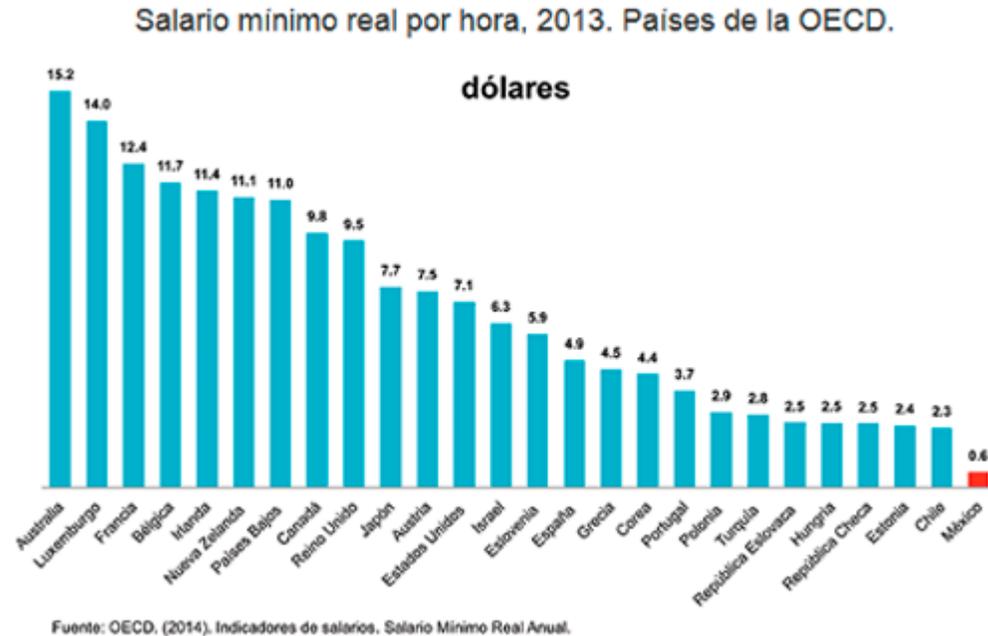
Es evidente además que el tema tiene que ver con la formalización del trabajo. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), los resultados de su Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) indican que en el primer trimestre de 2015, todas las modalidades de empleo informal sumaron 28.7 millones de personas y representó 57.6 por ciento de la población ocupada.

El salario mínimo en México resulta un caso atípico en el contexto global. Según la Comisión Económica para América Latina (Cepal), otras economías similares a la nuestra como Argentina, Brasil, Chile y Colombia, elevaron sus salarios base de 2002 a 2011, superando entre dos y tres veces el nivel de subsistencia. En ningún caso, la recuperación salarial condujo a una situación de inflación o desempleo; al contrario, la igualdad del ingreso mejoró significativamente y, aunada a otras políticas redistributivas y de fomento económico, permitió elevar el bienestar de las personas.

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-IX, jueves 3 de diciembre de 2015

Según Cepal, el fortalecimiento del salario mínimo ha contribuido al descenso en la desigualdad del ingreso en Argentina, Brasil y Uruguay; esto ha tenido lugar conjuntamente con crecimiento del empleo y procesos de formalización laboral<sup>5</sup>.

También la Cepal nos detalla que México es el único país de América Latina en que la pobreza aumentó y en donde el salario real mantiene a los trabajadores en un estado permanente de pobreza y no alcanza para cubrir las necesidades básicas de la persona. En Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), el salario mexicano es dos veces menor que el salario mínimo en Brasil, El Salvador, Perú, Honduras, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.



El Informe de medición de pobreza en México de 2014 del Coneval, estima el número de mexicanos en pobreza en 55 millones 341 mil 600 y de ellos, 11 millones 442 mil 300 en pobreza extrema.

Datos duros como los anteriores, basados en cifras oficiales son contundentes. Enfrentar esta realidad es un asunto de decisión política para construir acuerdos y atender con urgencia y pertinencia. De nada sirven las reformas si no se traducen en medidas que ayuden a poner un piso más parejo y combatir la desigualdad; se necesita tomar decisiones y entrar al fondo del debate. Se necesita alcanzar un acuerdo nacional.

El incremento de los salarios sólo es sostenible mediante el incremento de la productividad, pero la caída estrepitosa de los salarios no es producto de la caída en la productividad sino de políticas específicas. Ya se ha mencionado que la recuperación de los salarios en América Latina no ha dado como resultado ninguna de estas tendencias negativas. Tampoco se puede ligar la productividad al salario: ésta no ha caído setenta por ciento como el salario y aunque ha habido incrementos magros en la economía, esto no ha servido para mejorar el ingreso de los trabajadores.

De acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Cepal la productividad laboral de México tiene un crecimiento modesto durante los últimos 15 años que, sin embargo, es de las más altas en América Latina y contrasta con el salario mínimo más bajo. La

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-IX, jueves 3 de diciembre de 2015

productividad laboral de nuestro país se compara con la de Chile, por ejemplo, pero el salario mínimo sólo es comparable con Nicaragua y Bolivia. Un ejemplo es el caso chileno, donde en 2013 su productividad suma 20 mil dólares y su salario mínimo es de 366 dólares, mientras que México, con una productividad similar tiene un salario mínimo de 120 dólares.

Un aumento del salario mínimo como proporción de la mediana del salario está asociado con un aumento de largo plazo en la productividad del trabajo y en la productividad total de los factores. Hay dos posibles razones de este efecto positivo en la productividad. Una es la sustitución de trabajo no calificado por trabajo calificado y la segunda es que los empleadores hagan ajustes que aumenten la productividad, tales como inversiones en entrenamiento o en nuevas tecnologías, en respuesta a los mayores costos asociados al aumento del salario mínimo.

Ligado a la productividad de las empresas, tenemos el reparto de utilidades, como derecho constitucional de los trabajadores a participar en las ganancias que obtiene una empresa o patrón por la actividad productiva o los servicios que ofrece en el mercado de acuerdo a su declaración fiscal. Actualmente 10 por ciento de estas ganancias por obligación tiene que ir a los trabajadores, derecho plasmado en la Ley Federal del Trabajo (LFT) artículo 117 y 523, fracción VIII. Aquí también los datos duros no favorecen a los trabajadores.

De 33.5 millones de trabajadores subordinados y remunerados que hubo en 2014, 5.44 millones, es decir, 16.2 por ciento, reportó haber recibido la totalidad de las prestaciones que la ley obliga a los patrones, es decir, el pago de aguinaldo, vacaciones y reparto de utilidades, por parte de la empresa, según muestra la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, cuarto trimestre 2014).

El reparto de utilidades se ha convertido en una práctica de simulación y fraude; es un derecho que prácticamente está en extinción en diversos sectores del país, como el comercio y servicios, donde tiendas de autoservicio, departamentales y de conveniencia, prácticamente han nulificado esta prestación. En tanto, en el sector manufacturero ha descendido al mínimo el número de trabajadores que reciben este reparto, así como el monto del mismo.

De diciembre de 2012 al mismo mes de 2013, al menos 2 mil 500 empresas del país modificaron su esquema de contratación, afectando el reparto de utilidades de cerca de cuatro millones de trabajadores asalariados, según un estudio sobre la situación laboral de los mexicanos realizado por el Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, como consecuencia de la reforma laboral que entró en vigor en diciembre de 2013, entre los que destaca otorgar contratos por tiempo determinado, temporada y capacitación inicial.

La regulación de este derecho tiene muchos huecos, que algunos patrones aprovechan para tratar de evitar el pago de utilidades. Muchos contratan a sus trabajadores por honorarios, para no tener que darles prestaciones; otros, como empresas más grandes y sofisticadas, crean subsidiarias de servicio cuyo único fin es administrar la nómina. Dichas empresas no perciben utilidades.

Algunos optan por contratar su personal utilizando los servicios de una empresa outsourcing de recursos humanos. En este caso, el trabajador tiene derecho a una parte de las utilidades de la empresa outsourcing, pero no de las generadas por aquella en donde está trabajando.

Finalmente, como son utilidades “fiscales”, en ciertas industrias hay mecanismos legales a través de los cuales se puede evitar o disminuir al máximo dicha utilidad, por ejemplo, haciendo inversiones en capital de trabajo o ciertas provisiones contables para ello.

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-IX, jueves 3 de diciembre de 2015

Se calcula que dos tercios de los empleadores retienen estos recursos, negándose a entregarlos a los trabajadores que establece la ley. Se trata de miles de millones de pesos que no llegan al bolsillo de los trabajadores: una parte suele repartirse bajo la modalidad de bonos a los altos ejecutivos, otra se suma a los dividendos que se entregan a los accionistas. En el caso de las empresas trasnacionales regresan junto con el resto de las utilidades a la matriz.

El instrumento más común que se usa hoy es la tercerización u outsourcing y en especial las llamadas empresas de servicios que subcontratan a la totalidad del personal, a pesar de estar prohibido por la LFT. Las llamadas empresas de servicio son un invento de despachos de abogados con la principal finalidad de omitir el pago del reparto de utilidades, afectando también al fisco y a las instituciones de seguridad social.

Así, los trabajadores no son reconocidos como asalariados de la empresa real, sino de la ficticia, y si las utilidades se generan en la primera, en la segunda no hay prácticamente nada para repartir.

El más reciente estudio del CAM sobre cumplimiento de la LFT señala que se ha incrementado por arriba de 60 por ciento el número de asalariados que no recibe nada de utilidades, además de que hay un 15 por ciento que no recibe lo correcto.

De esta forma, está quedando como una prestación simbólica el pago de utilidades en México, ya que no es relevante: en promedio, sólo tres de cada 10 trabajadores lo reciben y, en su mayor parte, es solo por trámite y tiene relevancia nula en sus ingresos; este es otro problema que queremos abordar también con esta iniciativa.

Actualmente la institución que se ocupa de fijar los salarios mínimos es la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami), integrada de manera tripartita por el gobierno, los patrones y los trabajadores; la pluralidad en la integración de la comisión pareciera justa y funcional, pero la realidad y los resultados en el incremento del salario demuestran lo contrario, según lo hemos demostrado anteriormente.

La Conasami ha funcionado como un instrumento de política económica, no como una institución laboral. La política salarial que ha acompañado a las políticas neoliberales se ha caracterizado por mantener el objetivo económico de mantener la estabilidad monetaria, conteniendo la inflación.

Fue creada *ad hoc* en el contexto de los pactos económicos y sociales firmados por el gobierno federal en la década de los 80, en el siglo pasado: el de Solidaridad Económica de 1987 y el de Estabilidad y Crecimiento Económico de 1988. La crisis desatada en diciembre de 1994 sencillamente la dejó atrás: no hubo manera de mantener un esquema de mayor reducción a los salarios. Desde inicios de este siglo, ha emitido resoluciones emparejando el salario mínimo con la inflación esperada, manteniendo al salario en un mismo nivel, sin caídas más abruptas: en parte, porque ya no queda espacio para mayores reducciones y porque se han mantenido deprimidos a los salarios por otras vías como ha sido la informalidad. De cualquier forma en casi tres lustros el salario se ha mantenido estancado en un nivel muy bajo.

La fijación del salario no ha obedecido a cuestiones de necesidad o de estudio de las necesidades de la clase trabajadora para acceder a un salario suficiente. La práctica hasta ahora vigente ha sido atar el aumento salarial, con la inflación pronosticada por el gobierno; lo que en todas las ocasiones resulta menor a la inflación observada. Por estas razones, la determinación de los salarios mínimos no ha tenido fundamentos legales ni técnicos; ha sido una política discrecional, vertical y autoritaria.

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-IX, jueves 3 de diciembre de 2015

La Conasami ha tomado la vía del capitalismo excluyente, pues el deterioro de los ingresos de los trabajadores determina a su vez la reducción del mercado interno, en tanto en el modelo económico vigente los ejes del crecimiento se encuentran en las exportaciones y la inversión extranjera. El gobierno definió a los bajos salarios como un atractivo más para atraer la inversión extranjera, que mejor que mano de obra calificada a salarios de hambre, lo que a su vez genera una falsa y endeble competitividad internacional.

El tripartismo con que fue diseñada esta comisión favorece al Ejecutivo, legitimando la política de contención salarial: la representación de los trabajadores, ostentada por el sindicalismo oficial puede avalar o no los incrementos, pero eso es intrascendente en tanto los patrones y el gobierno mantienen el dominio de dos de los tres sectores convocados en la comisión. Con ausencia de libertad y democracia sindicales en una comisión tripartita como lo es la Conasami, en realidad el gobierno define los salarios mínimos mediante decisiones verticales del presidente de la República. O sea, los salarios se fijan desde hace décadas por decreto.

Lo anterior hace que la Conasami no tenga razón de existir ya que definir los salarios mínimos, que es su más importante función, está delegada al Consejo de Representantes quien está dirigido por el presidente de la comisión y éste es nombrado por el presidente de la República (artículo 551 de la LFT). Es pues el titular del Ejecutivo, quien en realidad define los salarios mínimos.

De acuerdo a la Cuenta de Hacienda Pública Federal, en 2015, la Conasami tuvo un presupuesto autorizado de 42 millones 766 mil 547 pesos. El principal capítulo de gasto de la Conasami es el de servicios personales por 31 millones 959 mil 944 (84.68 por ciento del total) y 10 millones 750 mil 003 pesos de gastos de operación. Podemos encontrar en el mismo presupuesto que 29 millones 436 mil 741 pesos del presupuesto son etiquetados en estudios económicos para determinar el incremento al salario.

Hay que recordar que en los pasados 15 años, sin considerar estudio alguno, el incremento al salario mínimo se fija de acuerdo con la inflación prevista para el año siguiente, como ya se dijo, muy por debajo de la inflación real. El promedio de incremento salarial en estos últimos años es de 2 pesos diarios, o sea 730 pesos de aumento anual.

Además de la comprobada ineficiencia de la Conasami, la presidencia ha sido ocupada los últimos 22 años por Basilio González Núñez, quien en 2015 completará percepciones anuales por 2 millones 826 mil 109 pesos, o sea 94 mil 204 pesos mensuales, muy por arriba de los 2 mil 13 pesos que gana un trabajador en México.

Esto pues, parece una burla, cuando para fijar los salarios mínimos la comisión tripartita sólo ha requerido el índice de inflación programable, según las instrucciones del titular del Ejecutivo. Con esto se comprueba que los 42 millones 766 mil 547 pesos destinados a este organismo no tienen razón de ser. Por eso, en esta iniciativa se plantea la desaparición de la Conasami.

Las consecuencias de estos salarios tan bajos, han sido el crecimiento del sector informal en más del 50 por ciento de la población económicamente activa (PEA), la pérdida del poder adquisitivo del mismo, la migración forzosa hacia Estados Unidos de América, con pérdida de vidas por la política anti migratoria de ese país, el crecimiento de la delincuencia organizada en diferentes modalidades, la falta de oportunidades a mejores niveles de vida entre las familias y la más importante: el crecimiento de la población en pobreza y pobreza extrema.

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-IX, jueves 3 de diciembre de  
2015**

Es por esto, que el Congreso debe generar condiciones para un gran acuerdo nacional político, económico y social, con empresarios y trabajadores a fin de crear condiciones que lleven a la recuperación salarial. La labor en estos momentos es detener la caída salarial y su estancamiento, comenzando su recuperación de forma gradual pero sostenida, garantizando a los trabajadores los derechos adquiridos como lo es el reparto de utilidades justo. Esta es una reforma imprescindible, urgente y absolutamente pertinente para establecer nuevas estructuras de igualdad y equidad en el país.

En la presente iniciativa se propone la creación del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, como un organismo constitucional autónomo, dotado de autonomía técnica, dedicado de una forma profesional a analizar los diversos factores que intervienen en la determinación de un salario constitucional, como pueden ser la inflación, el precio de la canasta básica, las líneas de pobreza determinadas por Coneval, la productividad, el crecimiento económico, la generación del empleo y cualquier otro factor que incida en el costo de la vida que debe enfrentar el trabajador para acceder a un salario suficiente, de acuerdo a la definición constitucional. Dentro de sus funciones también tendrá que fijar el porcentaje adecuado a repartir de las utilidades de las empresas, así como revisar las bases normativas para fijar las excepciones de empresas sin obligación de repartir utilidades.

Desde Morena proponemos esta iniciativa constitucional para que pueda haber una verdadera recuperación, estable y sostenida del salario mínimo en cuanto a su poder adquisitivo, para así compensar verdaderamente a los trabajadores por su fuerza laboral aportada en la productividad, con el reparto de utilidades a que tienen derecho, para que sus condiciones laborales sean mucho más dignas y justas.

Iniciar hoy una política salarial que nos ayude a recuperar el poder adquisitivo del salario y mejorar los ingresos de los trabajadores especialmente de los que menos ganan, es una deuda que tenemos pendiente con ellos desde hace 30 años.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la creación del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 123, apartado A, fracciones VI y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 123 . ...**

...

A. ...

I. a V. ...

**VI. Los salarios mínimos se fijarán en forma anual y podrán revisarse e incrementarse en cualquier momento en el curso de su vigencia con justificación fundamentada y de conformidad con la ley, a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos,**

**Productividad y Reparto de Utilidades, que será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, facultado para realizar los estudios y diagnósticos en el nivel nacional necesarios para la determinación de los salarios mínimos, así como las bases normativas aplicables al reparto de utilidades entre patrones y trabajadores.**

**El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades estará integrado por un presidente y cuatro consejeros, que serán ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en el sector académico y profesional, con experiencia mínima de diez años en materia laboral y que no pertenezcan a algún partido político o hayan sido candidatos a ocupar un cargo de elección popular. Serán nombrados por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios.**

**El presidente y los consejeros del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades desempeñarán su encargo por un periodo de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola vez. Sólo podrán ser removidos de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.**

VII. a VIII. ...

IX. ...

**a) El Instituto Nacional de Salarios Mínimos Productividad y Reparto de Utilidades determinará el porcentaje de utilidades que deba repartirse anualmente entre los trabajadores.**

**b) El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración las excepciones de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación en un número determinado y limitado de años para fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesidad de reinversión de capitales.**

**c) El Instituto podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que lo justifiquen**

d) y e)...

X. a XXXI. ...

B. ...

### **Transitorios**

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

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-IX, jueves 3 de diciembre de  
2015**

**Segundo.** El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades deberá integrarse dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto. Para dicho efecto, se deberán elegir dos consejeros por un periodo de dos años, dos por un periodo de tres años y uno por un periodo de cuatro años, que será su presidente.

**Tercero.** El Congreso de la Unión deberá expedir en un plazo no mayor a ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor del presente decreto las reformas que correspondan a los ordenamientos necesarios para la implementación del presente decreto, en materia del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades.

**Cuarto.** El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades contará con un término no mayor de noventa días a partir de su integración para expedir las normas administrativas, que sean necesarias para su funcionamiento.

**Sexto.** En un plazo no mayor a ciento ochenta días, el Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades propondrá al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión las medidas y recomendaciones necesarias para establecer una política de recuperación del poder adquisitivo de los salarios mínimos.

**Séptimo.** En tanto no se cree el Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades establecido en el artículo 123 constitucional, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos continuará ejerciendo sus funciones.

**Octavo.** Los trabajadores de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos pasarán a formar parte del Instituto de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, respetándoles su antigüedad y derechos laborales adquiridos.

#### **Notas**

1. <http://www.ilo.org/inform/online-information-resources/research-guides/minimum-wages/lang-es/index.htm>
2. [cam.economia.unam.mx/el-salario-minimo-en-mexico-de-la-pobreza-la-miseria-perdida-del-78-66-del-poder-adquisitivo-del-salario-reporte-de-investigacion-117/agto.2014](http://cam.economia.unam.mx/el-salario-minimo-en-mexico-de-la-pobreza-la-miseria-perdida-del-78-66-del-poder-adquisitivo-del-salario-reporte-de-investigacion-117/agto.2014)
3. Inegi primer trimestre de 2014.
4. Inegi-ENOE Encuesta del primer trimestre de 2015.
5. <http://mexico.cnn.com/mundo/2013/12/05/mexico-el-unico-de-america-latin-a-en-el-que-aumento>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de diciembre de 2015.

**Diputados:** Norma Rocío Nahle García, Mario Ariel Juárez Rodríguez, Vidal Llerenas Morales (rúbricas).

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41 DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 51 DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL JESÚS CLOUTHIER CARRILLO**

Manuel Jesús Clouthier Carrillo, en mi carácter de ciudadano mexicano y con el de diputado federal en esta LXIII Legislatura; con fundamento en los artículos 1o., 35, fracción II, y 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en términos de lo dispuesto en los artículos 6o., fracción I, 71, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta la siguiente iniciativa con proyecto de decreto de reforma constitucional y legal en materia electoral federal.

**I. Exposición de Motivos**

La actual situación económica, política y social por la que atraviesa la región y nuestro país demanda urgentemente de parte de la sociedad la austeridad de los gobernantes de nuestro país y de su clase política. La sociedad nos percibe lejanos ante las necesidades de la población al ubicarnos en medio de privilegios y canonjías derivadas de la incesante corrupción, abuso del poder y tráfico de influencias en los últimos tiempos.

No hace falta expedir más leyes y reglamentos, eso sobra. Lo que ha hecho y sigue haciendo falta es voluntad política para aplicar la ley.

Ante ello, y sí la sociedad en general vive a diario en un ambiente de restricción y austeridad en el gasto, y los gobiernos por fin han comenzado a comprender que deben conducirse con eficacia y eficiencia en el manejo del mismo, toca también que los partidos políticos nacionales pongan el ejemplo y se comprometan a que sus prerrogativas no aumenten año con año y en cada proceso electoral, sino que las mismas, y específicamente las destinadas a su gasto burocrático ya no sea en base a los millones de ciudadanos integrantes del padrón electoral, sino directamente proporcional al número de votos emitidos en la elección federal anterior.

Lo anterior es debido a que si los partidos políticos “tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática” como se los ordena el artículo 41 constitucional, fracción I, resulta evidente que no están cumpliendo con dicha encomienda como se desprende de los bajos porcentajes de participación ciudadana en los últimos procesos electorales. Por ejemplo, en el último proceso electoral federal para renovar la Cámara de Diputados, solo voto el 47 por ciento del listado nominal nacional. Así también, se registraron porcentajes de participación ciudadana muy bajos en las entidades de Baja California (29.5 por ciento), Chihuahua (32.25 por ciento), Aguascalientes (36.3 por ciento) y Sinaloa (37 por ciento), por citar algunos. De ese tamaño es el problema y el reto que tenemos frente a nosotros.

Hoy, muchas de las luchas políticas que se viven a lo largo del país dentro de los partidos, ya no es por ganar elecciones sino por controlar política y económicamente a través de la nómina interna al partido político en el orden correspondiente. Literalmente hemos tolerado que se enquisten burocracias partidistas y no entidades de interés público que en verdad contribuyan con sus acciones a la vida democrática y a la participación y acceso de los ciudadanos a la vida pública de su país.

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-IX, jueves 3 de diciembre de 2015

El rol del dinero público y privado en la política es un debate interminable y con distintos ángulos. Se agudiza lo anterior en un país como el nuestro con incipiente vocación democrática así como en transparencia y rendición de cuentas.

¿Cuánto y hasta cuándo debe subsidiar una sociedad a los partidos políticos cuando estos no están cumpliendo a cabalidad el fin para el que fueron creados y reconocidos a nivel constitucional y que la sociedad no se siente representada por ellos?

La transición política mexicana se ha prolongado demasiado y es tiempo de comenzar a concluirla para así dar paso a su consolidación. Lo anterior no será posible en la medida que la clase política y gobernante continúe enviando mensajes distintos y siga sin poner el ejemplo y comprometerse en representar realmente el sentir del ciudadano y en lo que le ordena la Constitución.

La presente iniciativa tiene como único y firme propósito elevar la calidad de nuestro sistema político y democrático en aras de elevar la participación ciudadana en los asuntos públicos de su país. El hecho de vincular el financiamiento a los partidos políticos con la votación válida emitida generará los incentivos necesarios que para que los partidos políticos nacionales y estatales apuesten por que en cada elección postulen a los mejores ciudadanos de sus ciudades y regiones logrando contar después de la elección con los mejores representantes y funcionarios posibles.

El diseño constitucional y legal mexicano vigente mantiene en una zona de confort económica al sistema de partidos políticos al otorgárseles mayor cantidad de recursos para gasto burocrático que para el destinado a gasto electoral. El que no existan consecuencias jurídicas-electorales directas e inmediatas al financiamiento que obtienen, y que en razón de la actual fórmula es creciente debido a la variable del número de integrantes del padrón, en nada abona a una profunda reflexión sobre el papel que nuestra Carta Magna les encomendó, y sí mucho en el mantenimiento de una burocracia partidaria institucionalizada.

¿Qué justificación democrática sostiene que la actual fórmula para determinar el financiamiento público de los partidos políticos para sus actividades ordinarias permanentes (burocracia) deba mantenerse cuando los porcentajes de participación ciudadana en elecciones y procesos electorales son mediocres y tienden a la baja?

¿Es sano para una democracia en construcción el que su financiamiento público aumente año con año solo por el hecho de crecer el número de su padrón electoral cuando la confianza y credibilidad en la política por parte de los ciudadanos va a la baja?

Parte trascendental del espíritu de las leyes es que no solamente vayan acorde con la actualidad de una nación en una época determinada, sino que también vayan adelante y perfeccionen lo que en un momento fue útil y necesario, para así transitar, en el caso concreto, a lograr que nuestra democracia sea de incentivos, de una profunda reflexión con un debate robusto y constante, siempre tendiente a ampliar las libertades y cumplir con nuestras responsabilidades; en el que el actuar o no de sus ciudadanos sí tenga repercusiones directas en sus instituciones y gobiernos, y dejar de ser el país en el que nunca pasa nada.

### **II. Fundamento legal**

Con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, fracción I; y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-IX, jueves 3 de diciembre de  
2015**

de Diputados, así como los artículos 78, 97 y 102, numeral 2 del mismo ordenamiento referente a los requisitos y elementos para la presentación de iniciativas de diputadas y diputados:

Se somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforman la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 51, numeral 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos.**

### **III. Texto normativo propuesto**

**Primero.** Se reforma el artículo 41, fracción II, inciso a), 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 **la votación válida emitida en la elección federal inmediata anterior en la que se eligió a diputados por el principio de mayoría relativa**, por el sesenta y cinco por ciento del **salario mínimo general vigente en el país**. 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.

**Segundo.** Se reforman el artículo 51, inciso A), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 51.**

1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I. El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el Organismo Público Local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: **multiplicará la votación válida emitida en la elección federal o local inmediata anterior en la que se eligió a diputados por el principio de mayoría relativa, según sea el caso**, por el sesenta y cinco por ciento del **salario mínimo general vigente en el país**.

### **IV. Transitorios**

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

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-IX, jueves 3 de diciembre de  
2015

**Segundo.** A partir del año 2016, en forma escalonada y para determinar el financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias de los partidos políticos, se multiplicará la última votación válida emitida federal o local, según sea el caso, por un salario mínimo general vigente en el país; en el año 2017 por el 85 por ciento del salario mínimo general vigente, y para quedar finalmente en el año 2018, por el 65 por ciento del salario mínimo general vigente.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de diciembre de 2015.

Diputado Manuel Jesús Clouthier Carrillo (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. 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 federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I; 76, numeral 1, fracción II; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

El desarrollo tecnológico es un detonador de la economía, y por ende, de una mejor educación, mayor infraestructura, y en general de la posibilidad de tener mejores servicios públicos y privados, lo que tiene una incidencia directa en la calidad de vida de los ciudadanos.

Como refiere el Informe sobre Tecnología e Innovación 2012 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el potencial de avance tecnológico rápido puede ayudar al mundo a responder a los desafíos que marcan nuestra época. Sin embargo, para muchos habitantes del mundo en desarrollo, persiste un gran problema de acceso, que limita su capacidad de aprender a utilizar tecnologías que podrían mejorar su vida y promover el desarrollo empresarial. A ese mismo problema, enormemente multiplicado, se enfrentan los responsables de formular las políticas nacionales que pretenden utilizar las tecnologías para remediar la pobreza en recursos energéticos, la inseguridad alimentaria, los riesgos ambientales y crear empleo.<sup>1</sup>

En este marco multilateral, el desarrollo de la tecnología se considera, dada su importancia, un elemento clave para la consecución de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible,<sup>2</sup> un conjunto de metas globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años. Para alcanzar estas metas, todo el mundo tiene que hacer su parte: los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las personas.<sup>3</sup>

En el objetivo 9: “Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación”, se señala que las inversiones en infraestructura (transporte, riego, energía y tecnología de la información y las comunicaciones) son fundamentales para lograr el desarrollo sostenible y empoderar a las comunidades en numerosos países. Parte de la justificación de la meta, radica en que la financiación gubernamental y la asistencia oficial para el desarrollo, se debe enfocar al apoyo para el desarrollo financiero, tecnológico y técnico. Se trata de una tarea de cooperación, donde cada país debe hacer su propia labor interna, con independencia de la colaboración externa que pueda dar o recibir.

Un factor fundamental para alcanzar la igualdad, entendida como un valor democrático, que acerca la indigencia a la opulencia,<sup>4</sup> se encuentra en un desarrollo científico y cultural al alcance de todos. Por ello, la cooperación internacional tiene un importante enfoque en que los países más desarrollados impulsen, en coordinación con los menos desarrollados, mecanismos para promover

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-X, jueves 3 de diciembre de 2015

todo aquello que permita el desarrollo, entre ellos y de forma prioritaria, la tecnología y la educación.

La razón de priorizar la ciencia y tecnología en nuestro país, se evidenció en el *Reviews of Innovation Policy: México* (2009), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, en cuya consideración se recomienda:

- Unas de las debilidades del sistema son la coordinación, diseño e implementación de políticas de ciencia, tecnología e innovación.
- Se requiere de la aplicación de políticas que permitan a la ciencia, tecnología e innovación, alentar el crecimiento económico y el bienestar del país.
- La creación de un Ministerio de la Ciencia y la Tecnología (o de Enseñanza Superior para la Ciencia y la Tecnología), es una práctica común en países de la OCDE, ya que es una opción que, en principio, vale la pena considerar.
- Un ministerio o secretaría estaría a cargo del diseño de políticas públicas en la materia, coordinar la totalidad del presupuesto de ciencia y tecnología, y supervisar las agencias gubernamentales responsables de la aplicación de políticas.
- Un Consejo de ciencia y tecnología a nivel ministerial estaría encargado de definir las prioridades nacionales y garantizar, entre dependencias, la coordinación de la orientación política de ciencia y tecnología, y los programas nacionales de apoyo.<sup>5</sup>

De acuerdo con cálculos de la OCDE, en los países más desarrollados la innovación explica entre dos terceras y tres cuartas partes las tasas de crecimiento del PIB observadas entre 1995 y 2006.<sup>6</sup>

En México, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), instancia mexicana que coordina y contribuye a la planificación de la oferta y recepción de cooperación internacional con diversas dependencias del Gobierno Federal y socios cooperantes para el desarrollo de México,<sup>7</sup> plantea dentro de sus esfuerzos prioritarios la cooperación en materia de educación, infraestructura, ciencia y tecnología. Se trata de uno de los esfuerzos más importantes en la materia que se realizan en nuestro país.

Considerando que la ciencia y la tecnología, como factor de innovación, es una prioridad global, nuestro país debe actuar en consecuencia. Su vigencia a nivel mundial, debe tener como objetivo aumentar el bienestar general dentro de cada país. Si bien ha habido importantes avances, México aún no da muestras de tener como prioridad en su agenda el desarrollo de la educación, la ciencia y la tecnología.

Es un momento clave para que nuestro país impulse el desarrollo en ciencia y tecnología, buscando una ruta clara de innovación. Las condiciones internacionales son idóneas, pero no suficientes, pues su aprovechamiento debe ser un coadyuvante con políticas públicas propias que así lo detonen.

En la Plataforma Política del Partido Acción Nacional 2012-2018, dentro del rubro México Innovador, se señala “Acción Nacional reconoce el papel fundamental del conocimiento científico y la innovación en el impulso al crecimiento económico y la procuración del bien común. Como nunca en la historia de la humanidad este principio se ha convertido en un imperativo humano,

social y económico de las naciones. Se trata de una condición necesaria producto de los cambios en el entorno económico global, la cual, de no ser considerada, tendrá como efecto que la economía nacional sea crecientemente inviable y cada vez menos competitiva. Frente a esta nueva condición, los gobiernos de Acción Nacional promovieron e implantaron esquemas novedosos para impulsar el desarrollo científico, tecnológico, buscando fortalecer el sistema nacional de innovación. Si bien es cierto, estos proyectos generaron avances sin precedentes en el desarrollo de estos sectores, el dinamismo global fue mucho más acelerado que las transformaciones que ocurrieron en el entorno nacional. Por lo anterior es fundamental acelerar la transformación económica nacional hacia una economía centrada en el conocimiento y la innovación. La propuesta de Acción Nacional es impulsar decididamente la creación de un nuevo eje de crecimiento cuya base sean las empresas intensivas en conocimiento. Igualmente, es fundamental que la innovación se convierta en una práctica normal en las empresas mexicanas, y el desarrollo de sus capacidades tecnológicas un hábito fundamental de sobrevivencia. No es suficiente incentivar estas transformaciones. Es necesario que las empresas, los gobiernos y las comunidades científicas y tecnológicas asuman los compromisos que requiere el país para acelerar esta transformación.

Un aspecto fundamental en la estrategia de crecimiento centrada en la innovación que propone Acción Nacional son los jóvenes. La economía del conocimiento y la innovación encuentra en la energía, la creatividad, el talento y la propensión al emprendimiento de la juventud mexicana a su principal motor y su principal condición de éxito. Como nunca en nuestra historia, los jóvenes de México están llamados a ser los principales protagonistas de la transformación económica nacional, por lo que nuestras acciones se orientaran de manera intensiva a facilitar el emprendimiento y el acceso al capital, a fomentar el talento y la creatividad, así como a incentivar la formación científica y tecnológica de los jóvenes mexicanos.”

Para Acción Nacional, invertir en el desarrollo de la ciencia y la tecnología no es solamente un gasto presente, sino una de las más importantes inversiones a futuro, pues de ello depende buena parte del desarrollo nacional.

Así lo manifiesta también el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), que establece en su Eje 2, “Economía competitiva y generadora de empleos”, que la ciencia, tecnología e innovación juegan un papel preponderante como variables estratégicas del cambio estructural para el desarrollo del país. En el objetivo 5 de este Eje, se describe “Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos”, lo cual puntualiza la relevancia de impulsar las actividades científicas, tecnológicas y de innovación.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, responsable de elaborar las políticas de ciencia y tecnología en México, señala como áreas de crecimiento estratégico para nuestro país:

- Las tecnologías de información y las comunicaciones,
- La biotecnología,
- Los materiales avanzados,
- El diseño y los procesos de manufactura,

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-X, jueves 3 de diciembre de 2015

- La infraestructura y el desarrollo urbano y rural, incluyendo sus aspectos sociales y económicos.
- Las innovaciones en estas áreas se orientarán a atender a la población menos favorecida. Recibirán también especial atención las acciones relacionadas con la atención a mujeres, personas con discapacidad, grupos indígenas y migrantes.<sup>8</sup>

En el mismo sentido, el Conacyt considera que el reto de México consiste “en estructurar un modelo económico que posibilite a su población la producción de bienes de alto valor agregado a partir del conocimiento científico y tecnológico. Esto le permitirá al país revertir su situación actual caracterizada porque un alto porcentaje de los bienes producidos no rebasa un dólar por kilogramo. México necesita de un nuevo modelo de desarrollo para crecer y competir globalmente. México necesita un sistema científico-tecnológico robusto para transformar su sector productivo a bienes y servicios de más alto valor agregado.”<sup>9</sup>

En refuerzo a lo anterior, durante la presentación de la Agencia Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (2012), en las instalaciones de esta Cámara, el entonces rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, doctor José Narro Robles, pidió el apoyo del Congreso de la Unión para complementar con recursos la agenda nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación. Para salir del atraso y fomentar la productividad así como la competitividad, dijo, la ciencia debe ser considerada **prioridad nacional** y el sistema debe transformarse y expandirse mediante la creación acelerada de nuevos centros de investigación e instituciones completas de educación superior.

El Programa Nacional de Innovación, señala que el crecimiento productivo en una economía puede explicarse por dos factores: el primero considera el aumento de la cantidad de insumos en el proceso productivo y el segundo se refiere a nuevas formas de obtener una mayor producción o de mayor valor con los mismos recursos. Estas transformaciones productivas que se engloban en el segundo factor también se definen como incremento de la productividad total de los factores, que a su vez son producto de la innovación.

Por ello, y ante la lógica jurídica de nuestro sistema, es oportuno enfatizar en nuestra Carta Magna la relevancia que debe tener el impulso de la ciencia y la tecnología en nuestro país, como un asunto de absoluta prioridad. Se trata de un punto de partida, que si bien podría malentenderse como una acción enunciativa, en realidad se trata de un paso para asimilar la relevancia de la ciencia y la tecnología para México.

En consecuencia, proponemos puntualizar que la nación apoyará de forma prioritaria la investigación científica y tecnológica, dentro de la fracción V del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se señala en el cuadro subsecuente:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<b>Artículo 3o. ...</b> ... ... I. a IV. ... V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura; VI. a IX. ...	<b>Artículo 3o. ...</b> ... ... I. a IV. ... V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica <b>como un área prioritaria para el desarrollo</b> , y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura; VI. a IX. ...

Por las consideraciones expuestas, es que se somete a la consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

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

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

#### **Artículo 3o . ...**

...

...

I. a IV. ...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica **como un área prioritaria para el desarrollo**, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI. a IX. ...

#### **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://unctad.org/es/PublicationsLibrary/tir2012overview\\_sp.pdf](http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/tir2012overview_sp.pdf)

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-X, jueves 3 de diciembre de 2015

2 Los ODS son:

Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades

Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos

Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas

Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos

Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos

Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

Objetivo 9: Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación

Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países

Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

Objetivo 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible

Objetivo 15: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica

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

Objetivo 17: Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible

3 Véase <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> Consultado el 5 de noviembre de 2015.

4 En los Sentimientos de la Nación (José María Morelos y Pavón), artículo 12 señala que “Que como la buena Ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-X, jueves 3 de diciembre de 2015

patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia; y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto.”

5 Véase <http://www.oecd.org/sti/inno/oecdreviewsofinnovationpolicymexico.htm> Consultado el 5 de noviembre de 2015.

6 Programa Nacional de Innovación, Comité Intersectorial para la Innovación del Gobierno de la República, 2011, página 7.

7 Véase <http://www.amexcid.gob.mx/index.php/es/ique-hacemos/cooperacion-internacional-para-el-desarrollo> Consultado el 5 de noviembre de 2015.

8 Véase <http://www.conacyt.mx/index.php/el-conacyt> Consultado el 6 de noviembre de 2015.

9 Ídem.

Palacio de San Lázaro, en la Ciudad de México, a 3 de diciembre de 2015.

Diputado José Hernán Cortés Berumen (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EVELIO PLATA INZUNZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, diputado Evelio Plata Inzunza, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por la cual se reforma la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incluir en los preceptos de la Ley Suprema los términos denominados *actividades pesqueras y acuícolas*, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, reglamentaria del artículo 27 constitucional y que ha sido promulgada en julio de 2007, es un ordenamiento que entre sus objetivos busca establecer y definir los principios para ordenar, fomentar y regular el manejo integral y el aprovechamiento sustentable de la pesca y la acuicultura, considerando los aspectos sociales, tecnológicos, productivos, biológicos y ambientales.

Asimismo, se propone promover el mejoramiento de la calidad de vida de los pescadores y acuicultores del país a través de los programas que se instrumenten para el sector pesquero y acuícola.

Además, establecer las bases para la ordenación, conservación, la protección, la repoblación y el aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas, así como la protección y rehabilitación de los ecosistemas en que se encuentran dichos recursos.

Busca también fijar las normas básicas para planear y regular el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas, en medios o ambientes seleccionados, controlados, naturales, acondicionados o artificiales, ya sea que realicen el ciclo biológico parcial o completo, en aguas marinas, continentales o salobres, así como en terrenos del dominio público o de propiedad privada.

Figura además el objetivo de procurar el derecho al acceso, uso y disfrute preferente de los recursos pesqueros y acuícolas de las comunidades y pueblos indígenas.

Así también, establecer las bases y los mecanismos de coordinación entre las autoridades de la Federación, las entidades federativas y los municipios, para el mejor cumplimiento del objeto de la ley.

Se propone también determinar y establecer las bases para la creación, operación y funcionamiento de mecanismos de participación de los productores dedicados a las actividades pesqueras y acuícolas.

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-X, jueves 3 de diciembre de  
2015**

Incluso, apoyar y facilitar la investigación científica y tecnológica en materia de acuicultura y pesca y establecer el régimen de concesiones y permisos para la realización de actividades de pesca y acuicultura y las bases para el desarrollo e implementación de medidas de sanidad de recursos pesqueros y acuícolas.

Procura además establecer las bases para la certificación de la sanidad, inocuidad y calidad de los productos pesqueros y acuícolas, desde su obtención o captura y hasta su procesamiento primario, de las actividades relacionadas con éstos y de los establecimientos e instalaciones en los que se produzcan o conserven.

Busca establecer el Sistema Nacional de Información de Pesca y Acuicultura y el Registro Nacional de Pesca y Acuicultura y las bases para la realización de acciones de inspección y vigilancia en materia de pesca y acuicultura, así como los mecanismos de coordinación con las autoridades competentes.

Propone el ordenamiento asimismo establecer las infracciones y sanciones correspondientes por incumplimiento o violación a las disposiciones de la ley, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas que deriven de la misma, además de que procura proponer mecanismos para garantizar que la pesca y la acuicultura se orienten a la producción de alimentos.

No obstante que la ley en comento preceptúa el ordenamiento de las actividades pesqueras y acuícolas, ambos conceptos no están contenidos sin embargo en la norma suprema de la cual deriva aquella como instrumento reglamentario.

Ello, a pesar de que al igual que los términos **actividades agropecuarias y forestales** –contenidos ya en la Carta Magna–, la pesca y la acuicultura están reconocidas como tal y forman parte medular del sector primario, al cual no únicamente el sentido común, sino las propias instituciones públicas, hacen referencia como asuntos del ámbito rural.

La presente propuesta legislativa busca armonizar así lo preceptuado en el artículo 27 constitucional con las definiciones que dan sustento a la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, reglamentaria del mismo, toda vez que los términos actividades pesqueras y acuícolas no están contenidos en la norma superior, cuando la misma refiere la materia del desarrollo rural.

Más aún, no se trata únicamente de adicionar definiciones consistentes al cuerpo de la redacción del artículo 27 constitucional, por lo que hace a la inclusión de los términos actividades pesqueras y acuícolas, sino más bien realizar una medida que desde una óptica semántica considere lo que la norma reglamentaria preceptúa ya en el ámbito de la práctica, cuando públicamente se alude a estos conceptos y que son materia de lenguaje común, al formar parte tanto en lo particular como en lo genérico de los asuntos propios del sector rural.

De aprobarse la medida legislativa que se propone, al incluir en la fracción Vigésima del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los términos pesqueras y acuícolas, se reconocerá la importancia de estas actividades como estratégicas para la soberanía y la seguridad nacional, por lo que hace a la contribución de las mismas en cuanto a la producción de alimentos, generación de empleos y promotoras del desarrollo regional.

Por lo expuesto y fundado, someto a la consideración de este pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el siguiente proyecto de

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-X, jueves 3 de diciembre de  
2015**

**Decreto por la cual se reforma la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único** . Se reforma la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 27** . La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

**I. a la XIX. ...**

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará **las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y acuícolas para el uso óptimo de la tierra y cuerpos de agua existentes en territorio nacional**, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, **pesquera y acuícola**, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

**Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 3 días del mes de diciembre de 2015.

Diputado Evelio Plata Inzunza (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ELOÍSA CHAVARRÍAS BARAJAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

La suscrita, diputada Eloísa Chavarrías Barajas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en los artículos 6, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta al pleno de este órgano legislativo la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Carta Magna reconoce derechos y prerrogativas de los ciudadanos que pueden ser suspendidos de acuerdo a lo previsto en el artículo 38 Constitucional.

A manera de referencia sobre los derechos políticos citamos que El artículo 29 de la Constitución menciona:

“...En los casos de incursión, **perturbación grave de la paz pública**, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado persona...”

El artículo 38 considera que los derechos o las prerrogativas de los ciudadanos se suspenden en los siguientes casos:

**I.** Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36;...

**II.** Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, por contar desde la fecha del auto de formal prisión;

**III.** Durante la extinción de una pena corporal;

**IV.** Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

**V.** Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

**VI.** Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.”

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-X, jueves 3 de diciembre de 2015

La suspensión de los derechos de los ciudadanos, según consta en los dos artículos mencionados, se realiza “cuando ocurra una perturbación grave de la paz o por conductas u omisiones atribuibles a los gobernados que traigan aparejada una disminución o el menoscabo en el goce de sus prerrogativas fundamentales. En el primero de los casos, la suspensión deberá ser decretada por el Ejecutivo Federal con aprobación del Congreso, mientras que en el segundo por la autoridad judicial competente. El supuesto primeramente citado tiene efectos generales, en tanto que el segundo está destinado a individuos en lo particular.

Desde la promulgación de la Constitución de 1917, la suspensión de derechos que hace referencia el artículo 29 únicamente ha sido decretada en una sola época:

Ocurrió cuando México se vio forzado a declarar la guerra a la Alemania nacionalsocialista, la Italia fascista y el Imperio japonés en 1941.

Salvo alguna situación estatal, nunca más se ha vuelto a emplear esta figura.

La fracción IV del artículo 38, aún comprende conceptos propios de los primeros años de la Constitución, que hoy han quedado rebasados no solo por el derecho sino por la ciencia médica y los **derechos humanos**.

Cierto que desde la era virreinal y bien entrado el siglo XX se consideró necesario sancionar la vagancia y el alcoholismo, con la clara idea de favorecer a las personas trabajadoras, las formas productivas, honestas de vida y una mejor sociedad.

En la práctica mientras tales **normas** tuvieron vigencia, (después de 1917) al menos en el ámbito del código penal, su aplicación resultó escasa o, mejor dicho nula, y, *en el peor de los casos, dirigida hacia sectores y personas indefensas de los estratos más pobres*, y hacia **grupos vulnerables**, como eran los **invidentes y sordomudos** cuyas posibilidades de defensa eran exiguas o de plano inexistentes.

En la época en que fue promulgado imperaba un ambiente proclive a imponer de manera parcial o total la “ley seca”, como posteriormente ocurrió en algunos estados de la federación; Sonora y Tabasco, por dar un ejemplo, con resultados negativos y de favorecimiento al mercado clandestino.

En la actualidad, según ha establecido la ciencia médica, y los derechos humanos, las víctimas del alcoholismo ya no se consideran **viciosos** sino **enfermos** que requieren la atención tanto de los sistemas de salud como de colectivos y semejantes.

En lo que corresponde a la vagancia, el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1991, derogó los artículos 255 y 256 del Código Penal Federal, que preveían como conductas ilícitas la vagancia y la malvivencia.

Diversos congresos locales también han derogado el “delito” de vagancia. Esto puso fin a leyes que desde la época virreinal buscaban evitar la circulación de jugadores compulsivos, merolicos y otras formas “poco habituales de subsistencia”.

Es también claro que en la materia electoral se ha procedido de manera semejante, ya que el Instituto Nacional Electoral en sus deliberaciones actuales ya no se ha ocupado de las tipificaciones de “vagancia” o “ebriedad consuetudinaria”.

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4418-X, jueves 3 de diciembre de  
2015**

En el caso de la ebriedad **por sí misma** desde hace varios años ya no es motivo de sanción penal, sino el hecho de que ésta se traduzca en la violación de un *deber*, como ocurre, por ejemplo, con los que provocan daños en propiedad ajena o lesiones.

En la lógica de que si **la legislación secundaria ha desincorporado la vagancia y la ebriedad** del catálogo de conductas punibles, con mayor razón la presunción deben ser excluida de la Constitución.

Por los enunciados expuestos, se propone para aprobación el siguiente proyecto de

**Decreto**

**Único.** Se deroga la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 38. ...**

I. a III. ...

**IV. Derogada;**

V. y VI. ...

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de diciembre de 2015.

Diputada Eloísa Chavarrías Barajas (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 52 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 232 Y 234 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL DE JESÚS ESPINO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

El suscrito, diputado del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano 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, párrafo 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 232 y 234 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

Las instituciones del Estado mexicano y nuestra aún no consolidada democracia, enfrentan una severa crisis de credibilidad. A ello se debe que millones de mexicanos se inhabiliten como ciudadanos renunciando a participar activamente en los procesos electorales o expresen su inconformidad a través del voto nulo.

El desprestigio de la política en general y de los partidos en particular –que la gente percibe lejanos y ajenos– no es simple retórica. Es una realidad que se proyecta de una elección a otra. Se trata de un riesgo que amenaza nuestro sistema de partidos y que podría abrir la puerta a opciones populistas, demagógicas y autoritarias.

Esta situación de descrédito y de riesgo se refleja en las siguientes cifras:

Según el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, un 62 por ciento de los mexicanos respaldaría una candidatura independiente.

Además, 44 por ciento considera que las candidaturas independientes son una alternativa que compensa “el desencanto hacia los partidos tradicionales” y 65 por ciento afirma que dichas candidaturas “garantizan una mayor participación ciudadana en los procesos democráticos”.

Adicionalmente, debe preocuparnos que los mexicanos cada vez creen menos en la democracia que no hemos consolidado y que se ha ido deteriorando. Ya sólo 37 por ciento de los mexicanos creen que la democracia es preferible a cualquier forma de gobierno. En América Latina ese promedio es de 56 por ciento. De 18 países latinoamericanos, México reporta el segundo porcentaje más alto de retroceso en la consolidación de su democracia.

Asimismo, según el *Latinobarómetro*, 45 por ciento de los encuestados afirmó que la democracia puede funcionar sin partidos políticos, en tanto que 38 por ciento asegura que la democracia puede funcionar sin un congreso nacional.

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4421-X, martes 8 de diciembre de 2015

Para una significativa cantidad de mexicanos el Congreso de la Unión se ha convertido en un ícono del descrédito, debido a un problema de percepción que hace pesar mucho más los escándalos individuales que el nutrido trabajo de los legisladores en conjunto.

Estos datos deben sacudir a esta representación popular, responsable de adecuar el marco legal a las necesidades y demandas de los ciudadanos, pero que a juicio de la sociedad se ha convertido en un instrumento de la partidocracia, entendida como el abuso de los partidos en la toma de decisiones públicas.

La partidocracia es tan repudiada que el Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México, del Instituto Nacional Electoral, refiere que el 71 por ciento de los encuestados está en desacuerdo o muy en desacuerdo con la idea de que los políticos se preocupan por las personas. Y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Información revela que el 91 por ciento considera a los partidos entre las instituciones más corruptas.

Esta mala reputación se ha concentrado principalmente en los parlamentarios de representación proporcional. La ciudadanía no percibe que éstos se justifican para que todos los sufragios cuenten y para garantizar que no haya partidos sobrerrepresentados en el Poder Legislativo.

La gente ve a los “plurinominales” como beneficiarios de cuotas de poder intrapartidista, de compadrazgos y privilegios familiares; como coto de los dirigentes de los partidos o refugio para políticos de expediente negro. Por ello se ha llegado al extremo de reclamar su desaparición.

Esta situación se nos presenta como oportunidad para que con inteligencia y voluntad, con responsabilidad y altura de miras, dignifiquemos la representación popular y consolidemos desde la ley un cambio de mayor impacto que los escándalos que han deshonrado a la clase política. Un cambio que demuestre que senadores y diputados podemos cobijar distintas visiones ideológicas y provenir de diversos partidos, pero que en el Poder Legislativo cimentamos nuestro actuar en valores democráticos comunes y el interés preeminente de la nación.

Las circunstancias, los tiempos y la sociedad claman por una reforma que dote al Congreso de una visión más ciudadana y menos partidista. Una reforma en la que todos salgamos ganando, para que las palabras “diputado” y “senador” vuelvan a ser sinónimos de honor y servicio a la nación.

Bajo estas consideraciones, esta propuesta pretende:

- Establecer el principio de primera minoría para que 100 diputados federales lo sean por esa vía. Se trata de un acto de congruencia constitucional, toda vez que no es coherente que en nuestro sistema bicameral el Senado de la República tenga esta vía de acceso y no así la Cámara de Diputados.
- Disminuir a 100 los diputados electos por la vía de la representación proporcional.
- Establecer en la ley el deber de los partidos para que la postulación de al menos el ochenta por ciento de sus candidatos por la vía plurinominal, tanto a diputados como a senadores, recaiga en ciudadanos sin afiliación partidista y mediante el método de insaculación.
- Así como fue necesario establecer una “cuota de género” que garantizara el acceso de las mujeres al Congreso, proponemos fijar una “cuota ciudadana” de legisladores en ambas cámaras.

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4421-X, martes 8 de diciembre de 2015

Con ello se pretende dar mayor vigencia al derecho constitucional de los mexicanos a ser votados, así como aumentar la cantidad de legisladores con una visión auténticamente social.

En resumen, con estas propuestas y argumentos se busca fortalecer nuestra democracia, contribuir a despartidizar el desempeño del Congreso de la Unión y robustecer al Estado dotándolo de una representación popular más ciudadana.

Por lo expuesto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1 fracción I, 77, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, se somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma el artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 232 y 234 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**Primero.** Se reforma y adiciona diversas disposiciones al artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**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, **100 diputados** que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, y **100 diputados electos por el sistema de primera minoría, mismos que serán los 20 candidatos de votación mayoritaria relativa que en sufragios recibidos resulten los mejores perdedores.**

**Segundo.** Se reforma en numeral 3 del artículo 232 y el numeral 1 del artículo 234 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar como sigue:

#### **Artículo 232.**

1 a 2 [...]

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán **tanto** la paridad entre los géneros **como la participación de ciudadanos sin afiliación partidista**, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

4 a 5 [...]

#### **Artículo 234.**

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, **de las cuales al menos el ochenta por ciento serán de ciudadanos sin afiliación partidista durante los últimos dos años al día de la elección, postulados mediante el sistema de insaculación que determine el Instituto Nacional Electoral**, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4421-X, martes 8 de diciembre de  
2015

**Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de diciembre de 2015.

Diputado Manuel de Jesús Espino Barrientos (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 50. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 30. Y 133 DE LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ Y VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ OROZCO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los suscritos, diputados Jorge Álvarez Máynez y Víctor Manuel Sánchez Orozco, miembros de la fracción parlamentaria de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6 numeral 1 fracción I y artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal del Trabajo, con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

Durante el siglo XIX y primeras décadas del XX, entendíamos a la pena de prisión como elemento de “regeneración moral”, término utilizado por diversos estudiosos del fenómeno penitenciario como Bentham, Tocqueville y Beaumont o Mabillon.

El estado mexicano reconoce la importancia de la reinserción social de los individuos al establecerlo en su máximo ordenamiento jurídico, en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, que señala:

“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.”

La reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública de 2008, abandonó el término “readaptación”, que implica que el delincuente es un desadaptado, e incorporó el de “reinserción”, que ayuda a formar la convicción de que nuestro sistema actual se decanta por un derecho penal sancionador de actos o de delitos, y no de personalidades.<sup>1</sup>

Es decir, se eliminó cualquier vestigio de un “derecho penal de autor”, permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito, para adoptar un nuevo sistema penal que opera bajo el entendimiento de que el infractor puede y debe hacerse responsable de sus propios actos y, por tanto, basta con la comisión del delito (previa tipificación en la ley) para que el Estado cuente con la legitimidad para sancionarlo.<sup>2</sup>

La reinserción social es más compatible con un entendimiento democrático y expansivo de los derechos de los sentenciados, que aquella visión en la que se admite suponer que el infractor es un delincuente, al cual el Estado debe reivindicar o reformar; no acepta, pues, la idea de que el culpable de algún delito se caracteriza por ser desadaptado, enfermo, o peligroso.<sup>3</sup>

El concepto de reinserción social debe interpretarse como un principio, es decir, como un conjunto de derechos y criterios de justicia penitenciaria fundados en los derechos humanos del sentenciado,

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4421-X, martes 8 de diciembre de  
2015**

en el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, conforme a lo establecido por el artículo 18 constitucional.<sup>4</sup> Así, el sistema de ejecución de penas debe estructurarse en función de los derechos y criterios de justicia que corresponden a la reinserción social; lo que supone obligaciones para los tres Poderes de la Unión con la finalidad de que el sistema en su conjunto satisfaga los estándares que este principio establece.<sup>5</sup>

La reinserción en la sociedad del sentenciado pasa fundamentalmente por ser un individuo productivo. Sin embargo, el hecho de no poder acceder a una carta de no antecedentes penales imposibilita al individuo al salir de los centros de readaptación poder obtener un ingreso de manera honesta y digna, lo cual puede orillar a que pueda delinquir nuevamente. Esta dramática realidad lo señala la Auditoría Superior de la Federación en su informe sobre la función de gobierno que de 3,934 internos del fuero federal que obtuvieron el beneficio de libertad anticipada en 2009, sólo 1.1 por ciento logró colocarse en un puesto de trabajo.

La discriminación laboral, jurídica y de facto, constituye una barrera importante para la reinserción social. La estigmatización a la que son sometidos, socialmente, implica una vulneración a sus derechos humanos, pues son castigados más allá de lo que determina su pena, la sociedad les impone una pena mucho más grave de la ya cumplida dentro de la cárcel.

Existen diversos factores por los que las personas no pueden lograr una correcta reintegración a la sociedad como poca formación profesional, escaso nivel educativo, una ruptura de sus vínculos sociales y familiares. Estas personas son víctimas de discriminación laboral por el hecho de haber estado dentro de prisión.<sup>6</sup> El castigar a una persona con pena de cárcel conduce a un proceso de estigmatización en donde al designarlos como criminales tendemos a verlos como personas peligrosas, en quienes no se puede confiar, esto produce que las personas que han cumplido sus condena, vean sus derechos humanos constantemente violados en diversos contextos, uno de ellos el laboral.

El Estado mexicano destina millones de pesos en el sistema de justicia penal y al sistema penitenciario pero no se atiende el tema de prevención del delito, el cual incluye lograr una correcta reinserción a la sociedad por parte de las personas que han estado en la cárcel. Sin embargo, si se les etiqueta formalmente como criminales, el estigma llega a convertirse en una característica grupal con la que los individuos tenderán a adoptar actitudes y comportamientos asociados con tal estigma.<sup>7</sup>

La presente iniciativa pretende eliminar uno de los factores -la solicitud de la Carta de No Antecedentes Penales a aspirantes a algún empleo- por los que se pueden llegar a generar estos estigmas y de esta manera atender dos finalidades concretas del sistema penitenciario: lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir.

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

**Decreto que reforma disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal del Trabajo**

**Primero.** Se añade un párrafo al artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 5o.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

**No podrán establecerse condiciones que impliquen discriminación hacia los trabajadores por motivo de sus antecedentes penales, por tanto, queda prohibido solicitar a los aspirantes a un empleo constancia de no antecedentes penales, con excepción de los cargos públicos que, conforme a la ley sea necesario este requisito.**

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

**Segundo.** Se añade un párrafo al artículo 3º y se reforma el numeral I del artículo 133, de la Ley Federal del Trabajo para quedar como sigue:

**Artículo 3o.** [...].

No podrán establecerse condiciones que impliquen discriminación entre los trabajadores por motivo de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana.

[...].

**Se considerará discriminatorio solicitar a los aspirantes a un empleo constancia de no antecedentes penales, con excepción de los cargos públicos que, conforme a la ley sea necesario este requisito.**

[...].

**Artículo 133.** Queda prohibido a los patrones o a sus representantes:

I. Negarse a aceptar trabajadores por razón de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil, **antecedentes penales (con excepción de los cargos públicos que, conforme a la**

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4421-X, martes 8 de diciembre de  
2015**

**ley sea necesario este requisito)** o cualquier otro criterio que pueda dar lugar a un acto discriminatorio.

II. [...]

III. [...]

IV. [...]

V. [...]

VI. [...]

VII. [...]

VIII. [...]

IX. [...]

X. [...]

XI. [...]

XII. [...]

XIII. [...]

XIV. [...]

XV. [...]

**Transitorio**

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

**Notas**

1 Acción de inconstitucionalidad 16/2011 y su acumulada 18/2011, del índice del pleno de la SCJN.

2 Ibid.

3 Ibid.

4 Miguel Sarre, “Debido proceso y ejecución penal. Reforma constitucional de 2008”, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, No. 31, 2011, p. 253.

5 Op. Cit. Acción de inconstitucionalidad 16/2011 y su acumulada 18/2011, del índice del pleno de la SCJN.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4421-X, martes 8 de diciembre de  
2015

6 Laurrari & Jacobs. “Reinserción laboral y antecedentes penales”. Consulta en <http://criminnet.ugr.es/recpc/13/recpc13-09.pdf>

7 Catalina Pérez Correa. “Marcando al delincuente, estigmatización, castigo y cumplimiento del derecho”. Revista Mexicana de Sociología. Consulta en

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032013000200005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032013000200005&script=sci_arttext)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de diciembre de 2015.

**Diputados:** Jorge Álvarez Máynez, Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbricas).

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA DELIA GUERRERO CORONADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

La suscrita, Delia Guerrero Coronado, diputada federal de la LXIII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II; 6, numeral 1, fracción I; y 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 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear la pensión universal para las personas con discapacidad, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad define a las personas con discapacidad como aquellas que tienen una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales y que al interactuar con distintos ambientes del entorno social pueden impedir su participación plena y efectiva en igualdad de condiciones a las demás.

En 1992, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el día 3 de diciembre como Día Internacional de las Personas con Discapacidad, con el objetivo de sensibilizar a la opinión pública sobre la importancia de integrar a las personas con discapacidad en todos los aspectos de la vida política, social, económica y cultural de las naciones; así como de fomentar la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de la situación de este grupo de la población.

En el marco del Día Mundial de las Personas con Discapacidad debemos ratificar nuestro compromiso por construir una sociedad incluyente y accesible en donde todas las personas puedan ejercer sus derechos humanos sin importar sus condiciones físicas o de salud.

De acuerdo con la ONU, se estima que mil millones de personas en el mundo viven con alguna discapacidad. En este año 2015, el tema impulsado por el concierto de las naciones es el acceso y empoderamiento para personas con todo tipo de capacidad<sup>1</sup>.

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010, en México viven 5 millones 739 mil 270 personas con algún tipo de discapacidad, que representan el 5.13 por ciento de la población total del país, constituyendo un grupo poblacional ante el cual estamos obligados a generar instrumentos legislativos y políticas públicas especializadas para garantizar su inclusión en un mundo que les impone constantemente barreras y obstáculos para su pleno desarrollo.

Cabe destacar que la causa principal de discapacidad en México es por enfermedad (39.42 por ciento) y como segunda causa está la edad avanzada (23.14 por ciento).

El grupo de 60 a 84 años concentra el mayor porcentaje de personas con alguna discapacidad (40.7 por ciento). De estas personas el 54.7 por ciento son mujeres y 45.3 por ciento son hombres.

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4421-X, martes 8 de diciembre de 2015

La población con discapacidad se concentra en las entidades federativas más pobladas (el estado de México, el DF, Jalisco y Nuevo León). Sin embargo, en términos proporcionales, los estados con mayor número de personas con discapacidad son Tabasco, Oaxaca, Yucatán y Nayarit.

El número de personas con discapacidad está creciendo debido al envejecimiento de la población, lo que conlleva un mayor riesgo de discapacidad, así como al incremento de problemas crónicos degenerativos de salud asociados a discapacidad como la diabetes, las enfermedades cardiovasculares y los trastornos mentales.

Sin duda alguna, como sociedad y gobierno, todavía tenemos muchos pendientes para garantizar una buena calidad de vida para las personas con discapacidad. La Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010 arrojó que los tres problemas que más señalan las personas con discapacidad son el desempleo (27.5 por ciento) la discriminación (20.4 por ciento) y el no ser autosuficientes (15.7 por ciento), entre otras menciones.

Por todas estas razones, las personas con discapacidad se ubican como uno de los grupos vulnerables de la sociedad, no tanto por sus propias condiciones físicas o de salud, sino por nuestra incapacidad como sociedad para respetarlas, entenderlas e incorporarlas en la vida productiva, familiar, política y social.

Otro gran problema que atenta contra la calidad de vida de estas personas es la pobreza. Hoy en día, se estima que 3.5 millones de las personas con discapacidad viven en esta condición social, que significa un obstáculo más para ejercer sus derechos. Esto significa que el 61 por ciento de las personas con discapacidad se encuentran viviendo en la pobreza.

En respuesta a este grave problema que refleja discriminación, marginación y exclusión social, el gobierno de la República ha actuado acertadamente con la puesta en marcha del Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018, que tiene como ejes fundamentales:

- Vinculación laboral de personas con discapacidad, a través de la Estrategia Abriendo Espacios y la Red Nacional de Vinculación Laboral.
- Reconocer, con el distintivo Empresa Incluyente Gilberto Rincón Gallardo, a las empresas con políticas incluyentes. A la fecha se ha distinguido a 391 centros de trabajo.
- Difusión de los beneficios e incentivos que ofrece el gobierno de la República a las empresas que contraten personas con discapacidad.

Gracias a estas acciones oportunas, hasta junio de 2015, se han atendido a 87 mil 14 buscadores de empleo con discapacidad, logrando la colocación de 33 mil 161 y se han distinguido a 391 centros de trabajo, beneficiando a 23 mil personas con discapacidad<sup>2</sup>.

### **Marco jurídico vigente**

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos instituye que 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. Asimismo, prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4421-X, martes 8 de diciembre de 2015

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.

Una de los ordenamientos reglamentarios del texto constitucional en materia de derechos humanos es la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, que establece las condiciones mediante las cuales el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades.

En el ámbito internacional el artículo 4o. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, compromete a los Estados parte a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad<sup>3</sup>.

### **Contenido de la iniciativa**

Si en verdad queremos abatir los graves rezagos que padecen las personas con discapacidad, debemos redoblar los esfuerzos de política social para disminuir los índices de pobreza en este sector de la población.

Partiendo de esta realidad, la presente iniciativa tiene por objeto brindar un apoyo económico a las personas con discapacidad, en aras de garantizar sus derechos y contribuir a la inclusión social en México.

Para lo anterior, se propone adicionar el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear la pensión para las personas con discapacidad, un apoyo económico que sería un nuevo instrumento para ayudarles a superar la condición de pobreza a 3.5 millones de personas discapacitadas, y con lo cual estaríamos abonando en la construcción de un México incluyente.

Más que un gasto social, se trata de una inversión que el Estado mexicano estaría realizando para sacar el máximo potencial de personas que tienen mucho que aportar al país, pero que enfrentan barreras económicas y sociales para desarrollarse.

Por lo demás, la concreción de esta iniciativa supondría solo el primer paso para hacer realidad este apoyo económico, pues quedaría pendiente la expedición de una ley que regule su funcionamiento, de manera similar a la pensión universal para las personas adultas mayores.

Las y los diputados del PRI reafirmamos nuestro compromiso por brindarles a las personas con discapacidad las herramientas necesarias para que construyan su propia historia de éxito y puedan ejercer los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que nuestro país forma parte.

Con base en lo anteriormente fundado y motivado, me permito someter a consideración de esta honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

### **Decreto**

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4421-X, martes 8 de diciembre de  
2015**

**Artículo Único.** Se adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 4o. ...**

...

...

...

...

...

...

...

Personas con discapacidad tendrán el derecho a recibir una pensión que les asegure la satisfacción de sus necesidades básicas, así como su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades, en los términos que determinen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

**Transitorio**

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

**Notas**

1 <http://www.un.org/es/events/disabilitiesday/>

2 Gobierno de la República. Tercer Informe de Gobierno.

3 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo.  
<http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, el 8 de diciembre de 2015.

Diputada Delia Guerrero Coronado (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MÓNICA RODRÍGUEZ DELLA VECCHIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Diputada Mónica Rodríguez Della Vecchia, en mi carácter de proponente, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 6, numeral 1, fracción I, y artículo 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se modifica y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base a la siguiente

**Exposición de Motivos**

De especial relevancia para el Estado es el asegurar el bienestar de las generaciones venideras, pues de aquí parte la viabilidad de la Nación Mexicana.

Un tema fundamental para lograr el pleno desarrollo de las potencialidades de México es promover que los menores de edad se desarrollen en un ambiente armonioso, en el que se garantice el pleno respeto y acceso al ejercicio de sus derechos.

Para estos objetivos, cobró especial relevancia la tesis de jurisprudencia Clave: 1a./J., Núm.: 25/2012 (9a.), que consigna lo siguiente:

**Interés superior del menor. Su concepto.** En términos de los artículos 4o., párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991; y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los tribunales, en todas las medidas que tomen relacionadas con los menores, deben atender primordialmente al interés superior del niño; concepto que interpretó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia contenciosa aceptó el Estado Mexicano el 16 de diciembre de 1998) de la siguiente manera: “la expresión ‘interés superior del niño’ ... implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño”.

Esta jurisprudencia clarificó las controversias relativas a la preminencia de derechos respecto a la patria potestad o la custodia del menor en juicios familiares, definiendo que los tribunales deben tomar en consideración en sus resoluciones la preminencia especial del interés superior del menor sobre cualquier otro criterio jurídico.

Este criterio jurisprudencial se apoyó en la premisa del párrafo octavo del artículo 4º Constitucional, que consigna lo siguiente: “Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”.

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

Aunque el principio de interés superior del menor está consignado en nuestra Carta Magna y existen los precedentes jurisdiccionales que tutelan este derecho, en la realidad los números y las estadísticas demuestran que estamos muy distantes de alcanzar los objetivos deseados en materia de desarrollo de los menores. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), hay datos relevantes que nos muestran que los niños todavía son un sector ampliamente vulnerable:

- En 2014 en nuestro país, el monto de población infantil de 0 a 17 años, ascendió a 40.2 millones de personas: 19.7 millones de niñas y 20.5 millones de niños.
- En México, la discapacidad en la población infantil tiende a incrementar su presencia conforme aumenta la edad, aunque es a los 10 años cuando se concentra el mayor porcentaje (16.6 %) de población infantil con discapacidad. En los primeros cuatro años de vida, las niñas representan la mayor proporción de personas con discapacidad. Pero en la población infantil con discapacidad, uno de cada diez infantes son niños de 10 años.
- De acuerdo con la información del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2012, tres de cada 10 niñas y niños habitan en hogares donde existe algún tipo de restricción moderada o severa para acceder a la alimentación requerida para llevar una vida sana y activa; en contraste, entre la población general esta carencia afecta al 23.3 por ciento.
- Uno de cada cinco niños habitaba en viviendas con condiciones inadecuadas por el material de su construcción, el nivel de hacinamiento o el acceso a servicios básicos (agua, electricidad y drenaje).
- De acuerdo con los resultados del Módulo de Trabajo Infantil 2013 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 8.6% de las niñas de 5 a 17 años realizan una actividad económica, es decir, forman parte de la población ocupada: 36.0% de estas personas no asiste a la escuela y la proporción restante, 64.0%, combina trabajo y estudio; 2.4% no tienen escolaridad; 38.7 y 48.1 por ciento cuentan con algún grado de primaria o secundaria, respectivamente.

Estos son datos que muestran que tenemos un rezago para garantizar una vida digna para los menores de edad y siguen siendo uno de los grupos más vulnerables de la sociedad. Si estos datos no fueran suficientes; vemos otros casos en que los niños no cuentan con acceso a casi ningún satisfactor básico, como son los niños que viven en la calle o los que por las circunstancias de sus madres nacieron en un reclusorio.

De manera especial, nos ocupa este último caso, en el que los menores que nacen en los penales viven en condiciones deplorables y que no se les puede apoyar de manera eficaz por no ser reconocidos en ninguna ley y por lo tanto, no son sujetos de derechos en su estancia en los penales del país.

La situación en que viven estos niños es una vergüenza para nuestra sociedad y es imperativo que el Estado salvaguarde los derechos de estos menores y que por ninguna circunstancia alguno de estos menores sufra afectaciones físicas y psicológicas por el hacinamiento y la falta de servicios básicos como son la educación, salud, sano esparcimiento y alimentación sana.

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

El “informe especial de la CNDH sobre las mujeres internas en los centros de reclusión en la República Mexicana del años 2015” ha detectado las siguientes situaciones que son violaciones flagrantes a los derechos de los menores que viven en estos centros:

- En 10 centros penitenciarios no se permite la estancia de menores con sus madres internas, vulnerando el derecho de los menores para convivir con sus madres.
- No existe una edad determinada en los reclusorios para la estancia de los niños en los centros. Se pueden encontrar casos en los que a los menores se les permite vivir de los seis meses hasta los doce años.
- En 53 establecimientos no existe el acceso a los menores para los servicios de guardería y educación básica.
- En la mayoría de los centros no existe atención médica especializada y no existe servicios pediátricos para los hijos de las internas.
- En casi todos los casos las internas duermen junto con los niños en la misma cama, debido a las condiciones de hacinamiento en las que se encuentran los centros.
- Los infantes no cuentan con áreas para esparcimiento y si los niños no tienen familiares fuera del penal, es común que estén imposibilitados para salir de los penales.
- Los niños no cuentan con una alimentación suficiente y de calidad.
- Las autoridades no proporcionan información sobre salud a las mujeres embarazadas o lactantes.
- Los infantes no disponen de acceso a actividades deportivas y culturales.
- Lo niños se encuentran expuestos a fauna nociva como lo son chinches, ratas, moscas y cucarachas.

Aunado a lo anterior, los menores están expuestos a ser testigos e inclusive víctimas de malos tratos, extorsiones, violencia, uso de enervantes, abuso sexual, tortura, prostitución y acoso sexual y otras situaciones que pueden dejar marcados de por vida a los niños.

Dentro de este marco, es necesario que el Congreso perfeccione los instrumentos legales y constitucionales para garantizar que los niños, que son el futuro de México gocen de instituciones eficientes que salvaguarden sus derechos y garanticen la protección de los derechos específicos de ciertos sectores que son vulnerables, a veces en extremo como son los infantes.

Es imperdonable que el Gobierno Mexicano no pueda garantizar que todos los niños puedan tener igualdad de oportunidades de desarrollo, sin importar el contexto social, económico o geográfico. Todos y cada uno de nuestros niños debe tener acceso a una vida libre de violencia.

Es por esto que Acción Nacional propone que se amplíe el espectro de protección y salvaguarda del principio del interés superior del menor para que la Comisión Nacional de Derechos Humanos encauce las políticas públicas relacionadas con los infantes y que en casos específicos, como los

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015**

niños que viven en los centros penitenciarios, tengan una autoridad especializada que este velando permanentemente para que sus derechos no sean menoscabados en centros penitenciarios.

Se propone adicionar un párrafo noveno al artículo 4º Constitucional que determina que la Comisión de Derechos Humanos es la Institución que dará un seguimiento especial a las políticas públicas del Estado enfocadas en el desarrollo de la niñez y que deberá velar para que siempre prevalezca el principio del interés superior del menor en cada una de sus actuaciones.

Con esta reforma también se pretende clarificar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es la autoridad que tendrá la interpretación uniforme del principio del interés superior del menor y que la aplicación de las políticas públicas estará apoyada en lineamientos específicos, emitidos por la institución especializada en derechos humanos.

Se propone la adición de un artículo segundo transitorio, que tiene como finalidad la instauración dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta reforma, de una Visitaduría Especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que permanentemente velará para que se respeten los derechos de los niños que viven en los penales.

Lo anterior sin menoscabo de lo que al respecto y por mandato de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes realicen los Sistemas Nacional, Estatal y Municipal de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, así como La Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de cada Entidad Federativa y sus Municipios.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa don proyecto de

**Decreto**

**Único:** Se adiciona un párrafo noveno al artículo 4o. de la Constitución y recorriéndose los subsecuentes, para quedar como sigue:

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

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

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

*Le corresponde a la Comisión Nacional de Derechos Humanos velar por que el Estado, en el establecimiento de sus políticas públicas, así como en los actos que realice; salvaguarde y promueva la correcta aplicación y cumplimiento del principio del interés superior de la niñez, así como observar que se respeten y garanticen los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.*

...

...

...

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, la Comisión de Derechos Humanos deberá crear una Visitaduría Especial que vigile que en los Centros de Reclusión de toda la República se garanticen los derechos fundamentales de todos los niños que ahí viven, y se adecue su infraestructura para contribuir con el correcto desarrollo de los niños como titulares de derechos.

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, el día 9 de diciembre de 2015.

Diputada Mónica Rodríguez Della Vecchia (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN FERNANDO RUBIO QUIROZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

**Planteamiento del problema**

En las últimas décadas mucho se ha hablado de los posibles efectos del cambio climático, la duda sobre sí las actividades industriales del ser humano ocasionarían un cambio significativo sobre el medio ambiente del planeta pervivía y pocas eran las acciones puntuales para contrarrestar dicho fenómeno, más aún, el tema había sido observado como un cliché en las distintas épocas.

No obstante, el cambio climático es la mayor amenaza medioambiental a la que se enfrenta la humanidad. Las emisiones constantes y desproporcionadas de gases por parte de los países industrializados, entre la sobre explotación de los bosques y selvas, la contaminación del agua, y en general, el agotamiento y la degradación de los recursos naturales ocasiona variaciones en la temperatura del planeta.

El uso extensivo e irracional de los recursos naturales es lo que ha provocado variaciones tan distintas en las temperaturas del planeta, pero cabe señalar que, la primer fuente de contaminación y que ha contribuido en mayor medida a agudizar el fenómeno sobre el cambio climático ha sido la emisión excesiva de gases de efecto invernadero (GEI), a raíz de la revolución industrial como consecuencia de la quema de los combustibles utilizada para producir la energía.

El aumento de la temperatura de la atmósfera terrestre se ha estado observando desde finales del siglo XIX. Se ha observado un aumento de aproximadamente 0.8 °C desde las primeras mediciones confiables, dos tercios de este aumento desde 1980.

Existe la certeza del 90 por ciento (actualizada a 95 por ciento en el 2013) de que la causa del calentamiento es el aumento de GEI que resultan de las actividades humanas como la quema de combustibles fósiles (carbón, gasolina, gas natural y petróleo) y la deforestación. Sus consecuencias afectan sobre todo a los países en vías de desarrollo y se traducen en inundaciones, sequía, huracanes y todo tipo de desastres naturales que dejan a la población desvalida y sin medios para subsistir.

El llamado Efecto Invernadero es un fenómeno natural en el cuál la radiación de calor de la superficie del planeta es absorbida por los gases de la atmósfera y es reemitida en todas direcciones, lo que resulta en un aumento de la temperatura superficial. Los gases más eficientes en absorber el calor se llaman gases de efecto invernadero o gases de invernadero, entre ellos está el CO<sub>2</sub>, mismo que la humanidad en su consumo irracional de recursos naturales y combustibles fósiles ha aumentado a niveles muy altos y está causando el calentamiento global.

El cambio climático es considerado la peor amenaza medioambiental por que las variaciones de las temperaturas del planeta ocasionan el aumento masivo y desproporcionado de fenómenos naturales como ciclones, huracanes, desbordamientos de ríos, las lluvias fuera de temporada, la fusión de los casquetes polares con el consecuente aumento del nivel del mar, la posible pérdida de zonas costeras en los países en vías de desarrollo, climatología extrema, la desaparición de especies de

## Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

animales y plantas, la vulnerabilidad de los países empobrecidos a tales circunstancias son sólo la punta del iceberg de las consecuencias del cambio climático.

Es importante reconocer las consecuencias del cambio climático, más aún, se debe prevenir estas de agudicen. La sobreexplotación extensiva y prolongada de la actividad humana sobre los recursos naturales está impactando y cambiando nuestra realidad.

De tal manera, resulta necesario tomar medidas urgentes sobre el asunto, de lo contrario, las consecuencias se volverán mucho más frecuentes, irreversibles y catastróficas, a punto tal que la vida tal y como la conocemos se modificará profundamente. Con el cambio climático estamos a punto de llevar al planeta a un punto crítico de no retorno donde recuperar los recursos naturales será imposible. Un incremento en la temperatura global de sólo 1.5 grados centígrados provocará impactos irreversibles y con 2 grados los efectos serán catastróficos.

Actualmente son distintas y variadas las voces que se pronuncian por disminuir las actividades humanas que están provocando el calentamiento global, en su caso, hacer uso racional de los recursos naturales y apostar por invertir en cambiar el modelo de consumo a uno basado en el desarrollo sustentable.

A nivel internacional se está llevando a cabo la vigésimo primera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático de 2015 del 30 de noviembre al 11 de diciembre, la también llamada “Conferencia de las Partes” (COP 21) congrega a líderes de todo el mundo del sector público, privado y social para atender temas relativos al Cambio Climático.

En específico la COP 21 es particularmente importante, ya que se decidirá un acuerdo para mantener el calentamiento global por debajo de los 2 °C, centrada en el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 40 por ciento en 2030 y un 60 por ciento en 2040 (respecto a 1990).

Bajo este contexto México busca lograr un instrumento que fortalezca el régimen climático multilateral, brinde certeza jurídica, asegure equidad y transparencia, uniforme las reglas para todos los países y cuente con una visión de largo plazo con un sistema flexible, dinámico y con base en las recomendaciones y evolución de la ciencia, relacionadas con gases y compuestos de efecto invernadero.

Asimismo, México asumirá un compromiso de reducir el 22 por ciento de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y el 51 por ciento de Contaminantes Climáticos de Vida Corta. El compromiso de reducción se podrá incrementar hasta un 36 por ciento de reducción de GEI, igualmente, se establecen como metas relevantes: fortalecer la capacidad adaptativa de los municipios más vulnerables del territorio nacional; establecer sistemas de alerta temprana y gestión de riesgo en todos los órdenes de gobierno y; alcanzar una tasa cero de deforestación 2030.

En congruencia con los compromisos que va a asumir México con el mundo, es necesario también asumir a nivel constitucional el derecho que debe tener todo individuo en territorio nacional no sólo a un medio ambiente sano y digno, sino además, debemos garantizar la protección de todo ser humano en territorio nacional a los efectos negativos del cambio climático.

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015**

Las condiciones actuales demandan que el Estado sea el garante en todo momento de asegurar un medio ambiente sano y asegurar los recursos naturales de las futuras generaciones, pero además, debe velar por las consecuencias del cambio climático, por ello se considera el derecho de todo individuo a la protección de los efectos del cambio climático por parte del Estado debe estar garantizado desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Fundamento legal**

Por lo anteriormente expuesto y fundado, el proponente, Juan Fernando Rubio Quiroz, integrante de la LXIII legislatura con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo establecido en los artículos 6 numeral 1 fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el párrafo 5 del artículo 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Primero.** Se reforma el párrafo 5 del artículo 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 4 (...)**

(...)

(...)

(...)

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho y **promoverá las acciones necesarias para garantizar la protección de toda persona a los efectos del cambio climático** . El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de diciembre de 2015

Diputado Juan Fernando Rubio Quiroz (rúbrica)