

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ANTONIO SALAS VALENCIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, diputado José Antonio Salas Valencia, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el Apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

A fin de priorizar expresamente la protección a las personas y la realización de sus derechos como fin y justificación del Estado mexicano, el 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional más trascendente desde 1917.

Esta reforma sentó las bases a partir de las cuales el reconocimiento, protección y garantía de los derechos humanos se constituyen como eje fundamental de la acción del Estado, en guía para la interpretación y aplicación de las normas secundarias, y en parámetro para orientar la producción legislativa.

Hoy día todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; mientras que el Estado está obligado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

A tres años de su entrada en vigor, con el objeto de evaluar su implementación, los poderes de la Unión realizaron un diagnóstico de los artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B y 105, bajo los siguientes criterios:

- Situación de los derechos humanos en la actividad del ente estatal respectivo al momento de la publicación de la reforma constitucional.
- Objetivos y metas planteados por el ente estatal a partir de la reforma.
- Avances logrados a partir de la entrada en vigor de la reforma, considerando los objetivos y metas.
- Obstáculos y/o complejidades encontrados para lograr los objetivos y metas y estrategias para superarlos.
- Temas pendientes, retos, posibles cambios de rumbo y nuevas metas y estrategias.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

En este año 2015, se elaboró un nuevo documento de seguimiento en el que participó, además, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, organismo cuya visión no sólo se consideró enriquecedora, sino que podría crear sinergias orientadas a incorporar la reforma constitucional de derechos humanos en las actividades estatales y concretar los nuevos preceptos en la vida diaria de las personas.

El objetivo de este último documento fue descifrar la dirección de las futuras acciones de implementación de la reforma y ubicar los retos para que todas las autoridades tengan claras sus obligaciones constitucionales de promover, respetar, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos humanos.

Una conclusión común, indica la investigación, es que a cuatro años de la entrada en vigor de la reforma constitucional de derechos humanos se visualizan tareas pendientes; existe una clara necesidad de difundir los nuevos contenidos de derechos humanos en todo el territorio nacional, a fin de que todas las personas, como titulares y destinatarios, conozcan sus beneficios y puedan con ello ejercer y exigir el pleno respeto de sus derechos.

Es precisamente este el fin de la Iniciativa que se propone, ya que el objetivo protector de la reforma no ha quedado satisfecho y requiere acciones precisas que amplíen la protección de los derechos humanos en la realidad cotidiana.

En este sentido, uno de los puntos clave se encuentra en los efectos materiales del apartado B del artículo 102 constitucional, donde hallan su fundamento los organismos protectores derechos humanos, mismos que parecen haber enfrentado ciertas dificultades para cumplir su encomienda, sobre todo a nivel local.

Los documentos de diagnóstico referidos en párrafos anteriores dan muestra de ello, pues hacen evidente el interés que existe por parte de los Poderes de la Unión y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para aterrizar la reforma constitucional en todo el país, pero también hacen evidente que el ámbito federal es el espacio donde se han concentrado los grandes esfuerzos, restando importancia a los organismos protectores locales bajo el argumento de competencia.

Por ejemplo, en los objetivos y metas planteados por la Cámara de Diputados respecto al artículo 102, apartado B, contenidos en el diagnóstico de 2014, se señala que la Comisión de Derechos Humanos de la LXII Legislatura, planteó como parte de sus objetivos “Fortalecer y consolidar el sistema nacional de protección y promoción de derechos humanos” y, complementariamente, “Revisar, en la esfera de su competencia, la situación del sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, a fin de coadyuvar a su fortalecimiento, en aras de consolidar la actuación y las acciones particulares que lleven a cabo los organismos correspondientes”.

Sin embargo, en el apartado de avances logrados respecto a ese objetivos y metas, se aparta del la visión del “sistema nacional de protección y promoción de derechos humanos” y de “las acciones particulares que lleven a cabo los organismos correspondientes”, enfocándose únicamente en la CNDH en cuanto a: respuesta a recomendaciones; competencia para conocer violaciones a derechos humanos laborales; elección de su titular y de los integrantes de su Consejo Consultivo; investigación de violaciones graves de derechos humanos y, presupuesto. Lo mismo sucede en los apartados de obstáculos y complejidades y de temas pendientes.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

Algo esencialmente idéntico se plasma en el diagnóstico de 2015, donde la Cámara de Diputados plantea un apartado de avances y otro de retos, ambos enfocados exclusivamente en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El Senado de la República, respecto a la implementación del Artículo 102, se refiere a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como el ente estatal que motiva su análisis en 2014 y 2015, mientras que el Poder Ejecutivo, se concentra en la implementación a nivel federal, haciendo hincapié en las atribuciones de la Comisión Nacional. En lo que respecta al Poder Judicial de la Federación, este no se manifiesta respecto al artículo en comento.

Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se pronuncia respecto a la situación que priva en la protección de los derechos humanos, donde destaca un pequeño apartado denominado “Reconocimiento y Garantía de la Autonomía de las Comisiones Estatales”, donde revisa el reconocimiento y la garantía de la autonomía de gestión y presupuestaria de las comisiones estatales en las constituciones locales, observando un avance significativo, ya que 29 de las entidades federativas lo han asumido explícitamente. Ahora bien, señala que en cuanto a la armonización de las constituciones estatales con los contenidos generales de la reforma constitucional en derechos humanos, el avance es sumamente desigual en los estados.

Particularmente, hace notar una fragilidad en las temáticas relativas a la educación en derechos humanos y a la política de reconocimiento y garantías de los derechos humanos en los sistemas penitenciarios, llamando la atención el rezago grave de las legislaciones de varios estados de la República.

Asimismo, señala que el Ombudsman nacional desarrollará acciones que incentiven a las legislaturas locales, a las fuerzas políticas, a los gobernadores y la sociedad civil y sus organizaciones para que procedan, a la brevedad posible, en la armonización de sus legislaciones con el mandato constitucional.

Con lo anterior, vemos que la reforma de 2011 constitucionalmente es del más amplio espectro, pero su implementación pareciera tener distintos rumbos y tiempos en cada ámbito de competencia, en cada marco regulatorio y en cada visión institucional, lo que ha impedido lograr los resultados que se esperan de ella, esto es, hacer realidad la protección efectiva de los derechos humanos, especialmente a nivel local.

Si a las dificultades ocasionadas por la dispersión reglamentaria, por las acciones institucionales aisladas y por la visión competencial, agregamos el problema que enfrentan los organismos locales respecto a la autonomía que no acaba de materializarse, sea debido a la situación presupuestaria o a las presiones políticas que en ellos recaen, vemos que la protección contra actos de autoridades estatales y municipales corre el riesgo de quedar rezagada particularmente en los espacios que deben ser la herramienta de protección inmediata al alcance de las personas.

Si bien deben respetarse los respectivos ámbitos de competencia, la protección de los derechos reconocidos constitucionalmente para todas las personas tendría mayores posibilidades de materializarse si todos los organismos protectores se ajustaran a procedimientos generales, y si estos gozarán de mayor fuerza y autonomía en sus actuaciones.

Por ello, se pretende establecer como facultad del Congreso de la Unión legislar para que todos los organismos de protección tengan condiciones que les permitan un verdadero ejercicio de sus

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

atribuciones en beneficio de las personas, definiendo procedimientos específicos bajo los cuales habrán de resolverse las quejas en la materia.

Además, dotarlos de autonomía en la Constitución de la República y no supeditar su autonomía a la legislación local, fortaleciendo su independencia e imparcialidad con el establecimiento de organismos colegiados integrados por consejeros protectores, con derecho a voz y voto, nombrados por la Cámara de Diputados, con la participación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de manera análoga al nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por parte del Senado.

Una reforma de este tipo impulsaría el progreso equilibrado en todos los ámbitos, sobre todo fortaleciendo los organismos de protección que operan en las entidades federativas con la atención del Estado mexicano en su conjunto.

Finalmente, es importante subrayar que el Estado mexicano ha aceptado diversas recomendaciones formuladas durante la Segunda Evaluación ante el Mecanismo de Examen Periódico Universal de las Naciones Unidas, mismas que se encuentran estrechamente vinculadas al fortalecimiento de las instituciones protectoras de derechos humanos, a saber:

Recomendación 148.28. Tomar las medidas necesarias para adoptar o mejorar las leyes subsidiarias, en línea con las enmiendas constitucionales y legales relacionadas con la mejora de los derechos humanos.

Recomendación 148.29. Seguir esforzándose para garantizar la autonomía de las instituciones nacionales que se ocupan de la protección de los derechos humanos.

Recomendación 148.38. Proseguir las iniciativas en relación con las medidas adoptadas y la legislación aprobada para la aplicación efectiva de las nuevas disposiciones constitucionales

Recomendación 148.101. Fortalecer el estado de derecho y la buena gobernanza, haciendo mayor hincapié en el desarrollo de la capacidad de los funcionarios públicos federales y locales para mejorar el cumplimiento de la ley así como la promoción y protección de los derechos humanos.

Recomendación 148.105. Considerar la posibilidad de utilizar plenamente las enmiendas constitucionales de manera más efectiva para prevenir e investigar violaciones de los derechos humanos, sancionar a quienes las cometen, y proporcionar reparación y recursos efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos.

Por todo lo anterior, se considera que a los Poderes de la Unión les corresponde un papel más activo en la implementación de la reforma constitucional de 2011 a nivel local, y el Congreso de la Unión puede fortalecer el actuar de los organismos protectores mediante tres acciones concretas:

Dotar autonomía directamente en la Constitución de la República;

Proveer de una legislación general que regule su función sustantiva de manera homogénea, y

Establecer un modelo colegiado en la composición de los organismos protectores de las entidades federativas, cuyos integrantes sean designados por la Cámara de Diputados a efecto de fortalecerlos ante las autoridades respectivas.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

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

Decreto

Único. Se reforman los párrafos primero y segundo; se deroga el contenido del párrafo quinto y se recorren en su orden los párrafos sexto y séptimo para quedar como párrafos quinto y sexto, respectivamente; se deroga el párrafo octavo y se recorren en su orden los párrafos noveno, décimo y undécimo para quedar como párrafos séptimo, octavo y noveno, respectivamente; y se adicionan siete párrafos; todos del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 102.

...

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 de protección formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. El conocimiento y resolución de quejas se ajustará a lo establecido en la legislación general que regule el funcionamiento de los organismos de protección de los derechos humanos, expedida por el Congreso de la Unión.

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.

...

...

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 substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, 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.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

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.

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.

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 los consejeros protectores de derechos humanos de las entidades federativas, se ajustará a un procedimiento de convocatoria pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la legislación aplicable.

Los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas gozarán de autonomía de gestión y presupuestaria, así como de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas contarán con un órgano colegiado de dirección superior integrado por siete consejeros, con derecho a voz y voto, mismos que serán designados conforme al siguiente procedimiento:

- a) Dentro de los ciento veinte días previos a que el consejero o consejeros en funciones terminen su encargo, la Cámara de Diputados, a propuesta de su órgano de dirección política, emitirá convocatoria pública señalando requisitos, fechas y plazos de registro, de evaluación y de designación, así como descripción de las etapas del proceso;
- b) Concluido el plazo de registro, el órgano de dirección política de la propia Cámara realizará lo conducente a efecto de conformar un comité consultivo integrado por cinco personas de reconocido prestigio en la materia, de las cuales dos serán nombradas por el propio órgano de dirección y tres por la Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- c) Una vez conformado, el comité recibirá la lista completa de los aspirantes e informará por escrito al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados sus observaciones, así como la evaluación de cada uno de los aspirantes respecto a su idoneidad dentro del plazo establecido en la convocatoria;
- d) Vencido el plazo de evaluación, el órgano de dirección política elegirá un aspirante por cada vacante y lo propondrá al Pleno de la Cámara para que éste designe mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes;
- e) Al vencimiento del plazo fijado como máximo para someter al Pleno la propuesta o propuestas de que se trate y éstas no se desahoguen o no alcancen la votación requerida, el Pleno designará mediante insaculación pública de entre los aspirantes que hubieren sido evaluados como idóneos.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

Los consejeros protectores de derechos humanos deberán ser mexicanos por nacimiento, originarios de la entidad correspondiente y cumplir con los requisitos siguientes:

- I. Tener 35 años cumplidos al día de su elección;
- II. Acreditar conocimientos y experiencia en protección de derechos humanos;
- III. No haber desempeñado cargo alguno en las instancias de procuración de justicia o de seguridad pública, ni haber sido gobernador, jefe de gobierno del Distrito Federal, secretario o subsecretario de gobierno, durante los cinco años previos al día de su elección;
- IV. No haber sido miembro de partido político alguno;
- V. No haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año, y
- VI. Tener cédula profesional.

Los consejeros protectores de derechos humanos durarán en su encargo seis años y no podrán ser reelectos, percibirán una remuneración acorde con sus funciones y sólo podrán ser destituidos e inhabilitados mediante juicio político, en los términos del Título Cuarto de esta Constitución, por el Congreso de la Unión.

En caso de que ocurra una vacante de consejero, la Cámara de Diputados hará la designación correspondiente en términos de este artículo. Si la vacante se verifica durante los primeros tres años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

Los consejeros integrantes de los organismos protección de los derechos humanos, por mayoría, elegirán de entre sus miembros al Presidente del organismo correspondiente, el cual tendrá un periodo de tres años y no podrá ser reelecto. En caso de ausencia definitiva del Presidente, dichos integrantes nombrarán al consejero que deba concluir el periodo.

Artículos Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión, dentro de los ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, expedirá la legislación general que regule el funcionamiento de los organismos de protección de los derechos humanos.

Tercero. Dentro de los ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor de este decreto, la Cámara de Diputados realizará lo conducente para emitir las convocatorias correspondientes y desahogará los procedimientos respectivos a efecto de que los consejeros protectores de derechos humanos sean designados, mismos que asumirán sus funciones el mismo día que entre en vigor la ley general materia del presente decreto. Los titulares de los organismos de protección que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente decreto seguirán en su encargo hasta que los consejeros protectores de derechos humanos de la entidad federativa correspondiente asuman su encargo.

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre
de 2015**

Cuarto. Las leyes que regulen el funcionamiento de los organismos protectores de derechos humanos en el ámbito federal y local al momento de la entrada en vigor del presente decreto, seguirán vigentes en todo lo que no se oponga al mismo y a la legislación general en la materia bajo el principio pro persona. El Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán adecuar la legislación conforme a lo dispuesto en el presente decreto en un plazo máximo de un año contado a partir de su entrada en vigor.

Quinto. Las autoridades responsables de la administración y/o finanzas de las entidades federativas realizarán lo conducente a efecto de garantizar la plena autonomía presupuestaria de los organismos de protección de los derechos humanos.

Sexto. Los asuntos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente decreto, serán resueltos conforme a las normas vigentes al momento de su inicio, sin perjuicio de que se aplique en lo conducente lo previsto en la legislación general materia de la presente reforma, bajo el principio pro persona.

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

Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, DF, a 9 de diciembre de 2015.

Diputado José Antonio Salas Valencia (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LOS CÓDIGOS PENAL FEDERAL, Y NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez, miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en ejercicio de 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 y adiciona distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Federal Penal y el Código Nacional de Procedimientos Penales, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

La figura del arraigo penal, como han declarado diversos académicos y especialistas, compromete al Estado de derecho, así como los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución, como en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano. Ya en 2005, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación había declarado inconstitucional dicha medida cautelar, pues implica la detención de una persona cuando la investigación correspondiente aún no arroja datos concluyentes para establecer la probable responsabilidad penal directa del impugnado con el delito atribuido, sin oportunidad de defenderse para deslindar su responsabilidad. Sin embargo, en el año 2008 el alto tribunal revirtió, bajo una confusa discusión, dicha decisión por mayoría de seis votos contra cinco, y revistió al arraigo penal de constitucional.

El hecho de que 6 ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideren que el arraigo es constitucional, no implica que no vulnere derechos humanos internacionalmente reconocidos; diversas voces se han manifestado en contra de esta última determinación, entre ellas la del Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien ha planteado que, a la luz del artículo 1o. de la Constitución, leído e interpretado de manera conjunta con lo que dispone el diverso 133 constitucional, es factible establecer un parámetro de control de regularidad de las normas que integran el sistema jurídico mexicano, a fin de favorecer en todo momento la protección más amplia de los derechos humanos, es decir, aplicar el que resulte en el mayor beneficio de las personas, debe ser construido independientemente de su fuente, para estar en capacidad de evaluar si su contenido es acorde o no con el objetivo establecido en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

De esta manera, la figura del arraigo penal evidentemente afecta un cúmulo de derechos tales como la libertad personal, el debido proceso, la presunción de inocencia, la integridad física por riesgo de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como la libertad de circulación, mismos que se encuentran consagrados y protegidos, tanto por nuestra Constitución como por la Convención Americana de Derechos Humanos, por tanto, se desprende que puede configurarse un estándar de fuente internacional que otorga la protección más amplia a la persona, que no permite, según palabras del Ministro Cossío, el arraigo como herramienta de investigación, sin que exista una acusación y, con ello, el inicio del proceso penal ante la autoridad judicial competente.¹

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VII, miércoles 9 de diciembre de 2015

Por lo tanto, la figura del arraigo deviene inconveniente e inconstitucional, a la luz del multicitado artículo 1o. de la Constitución, pues, como medida precautoria que permite “primero detener a la persona para después investigarla”, incumpliendo con los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en la Convención Americana de Derechos Humanos.²

De acuerdo con información obtenida por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, la CNDH indicó que entre el 18 de junio de 2008 y abril de 2014, se ventilaron 112 quejas por violaciones a derechos humanos relacionadas con el arraigo, de las cuales, 38 por ciento fue por detención arbitraria y 41 por ciento por tratos crueles, inhumanos o degradantes. Del total, un 26 por ciento presentó ambas violaciones.³

Por si fuera poco, el arraigo penal se ha caracterizado por ser poco efectivo para combatir la delincuencia. Según datos del Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia y de la CMDPDH, la PGR informó que de 2008 a 2011, de un total de 8 mil 595 personas arraigadas en el ámbito federal, únicamente el 3.2 por ciento obtuvo sentencia condenatoria.⁴ Así, el arraigo ha sido una medida de la que se ha abusado y aplicado de manera indiscriminada, discrecional y arbitraria, en agravio de los derechos humanos.

Así, a fin de revertir dicha decisión, proponemos eliminar la figura del arraigo penal para garantizar la libertad personal, la presunción de inocencia y la integridad física por riesgo de tortura, y así, armonizar nuestro sistema de justicia penal con el constitucionalismo e internacionalismo contemporáneo de los derechos y libertades del ser humano.

Por 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, del Código Federal Penal y del Código Nacional de Procedimientos Penales

Artículo Primero. Se reforma el artículo 16 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VII, miércoles 9 de diciembre de 2015

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

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

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VII, miércoles 9 de diciembre
de 2015**

indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

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. ...

Segundo. ...

Tercero. ...

Cuarto. ...

Quinto. ...

Sexto. ...

Séptimo. ...

Octavo. ...

Noveno. ...

Décimo. ...

Décimo Primero. Se deroga

Artículo Tercero. Se reforma el artículo 178, del Código Penal Federal para quedar como sigue:

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VII, miércoles 9 de diciembre
de 2015**

Artículo 178. Al que, sin causa legítima, rehusare a prestar un servicio de interés público a que la Ley le obligue, o desobedeciere un mandato legítimo de la autoridad, se le aplicarán de quince a doscientas jornadas de trabajo en favor de la comunidad.

Al que desobedeciere la prohibición de abandonar una demarcación geográfica, dictados por autoridad judicial competente, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y de diez a doscientos días multa.

Artículo Cuarto. Se deroga el artículo 133, del Código Federal de Procedimientos Penales para quedar como sigue:

Artículo 133 Bis. 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 120 días hábiles, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, las legislaturas de las entidades federativas deberán reformar o derogar, según sea el caso, las disposiciones legales que incluyan la figura del arraigo, a fin de armonizarlas con el presente.

Notas

1 http://www.sitios.scjn.gob.mx/jrcossio/sites/default/files/articulos/pr_t140415.pdf

2 <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/33/11ELARRAIGOPENA.pdf>

3 <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4609>

4 <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4609>

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SALVADOR ZAMORA ZAMORA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, Salvador Zamora Zamora, diputado del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, 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 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someto a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto mediante la cual se reforma el artículo 115, fracción cuarta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Es innegable la importancia del municipio dentro de nuestro sistema democrático. La gran trascendencia del régimen municipal en la estructura jurídico-política de los Estados Unidos Mexicanos se subraya en lo descrito por el artículo 115, primer párrafo, de nuestra Constitución, donde a la letra establece que “los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...” Este postulado constitucional es el resultado de la voluntad del pueblo mexicano reflejada en las decisiones de los constituyentes de 1917, lo cual es explicable, puesto que el municipio se encuentra vinculado a la historia de México y a la realidad mexicana de tal manera que no es sólo una forma de gobierno, sino una forma de vida de nuestro pueblo.

En el aspecto jurídico, concretamente dentro del derecho administrativo, el municipio entraña una forma de descentralización de los servicios públicos por región. Así, el municipio es una unidad indispensable en la vida institucional del país ya que representa el gobierno directo de las comunidades.

Como entidad jurídico-política, el municipio tiene dos características peculiares, la autonomía y la autarquía. Estas dos notas distintivas son inherentes al municipio y constituyen presupuestos básicos para su existencia, a tal grado que faltando alguna de ellas habrá cualquier otro régimen, menos el municipal.

La que en esta iniciativa nos ocupa es la autarquía misma que consiste en su capacidad para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a la colectividad, en otras palabras, se traduce en una autosuficiencia económica. Para ello requiere de libertad económica, o sea de la facultad para administrar su hacienda sin injerencia de ninguna autoridad ajena a su cabildo.

De esto último es que el día de hoy presento esta iniciativa con la intención de fortalecer dicha autosuficiencia económica, esto desde luego sin generar mayores obligaciones o impuestos a los ciudadanos de los municipios, por el contrario utilizando los bienes para resolver los males, es decir, esta iniciativa tiene como propósito central el que todos los bienes del dominio público que se encuentren en posesión de particulares y que el objeto de parte de este sea distinto a aquel por el cual fue otorgado, pague los impuestos correspondientes a la hacienda pública local y con esto

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

generar los recursos que de acuerdo al propio artículo 115 de la Constitución están obligados a cubrir las personas físicas y morales que habitan en los municipios, ya que es su obligación contribuir al gasto público.

Un claro ejemplo de esto lo podemos encontrar en los aeropuertos concesionados está claro que los bienes que son objeto de una concesión federal estarán exentos de pagar contribuciones por mandato constitucional, como en este caso serían todos los bienes inherentes a la operación del propio aeropuerto, sin embargo, amparándose en la interpretación de la ley, es que algunos usan dicho párrafo como pretexto para no pagar las contribuciones a que están obligados esto se observa en los aeropuertos instalados en los municipios mexicanos, distintos inmuebles que no son inherentes al objeto público de la concesión no pagan sus contribuciones a pesar de que obtienen rendimientos por la operación y administración de diversos servicios. Es decir, no pagan las contribuciones municipales como el impuesto predial, el servicio de agua, las licencias de giro o los permisos por estacionamiento. Estamos hablando de todos los inmuebles y servicios que son accesorios o complementarios a la concesión, como los estacionamientos, los locales comerciales, los hoteles, los bares, los bancos, gasolineras y cualquier otra actividad que no sea parte del bien de dominio público, que si bien es cierto la concesión que les fue otorgada en algunos casos les permite estos giros como parte de la recuperación de su inversión, también es cierto que no forman parte del objeto principal del servicio público que se presta y por lo tanto debieran contribuir al gasto público.

Por todo lo expuesto es que presento esta iniciativa con la finalidad de detener la interpretación de un artículo y dejar de manera clara la división de las obligaciones de los municipios hacia la federación de los particulares hacia los municipios.

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

Decreto

Mediante el cual se reforma el artículo 115, fracción cuarta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115.

I...

II...

III...

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4422-VIII, miércoles 9 de diciembre de 2015

- b) Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- c) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
- d) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, **en el caso de que los inmuebles los posean entidades paraestatales o particulares, bajo cualquier título y el uso de los mismos sea mixto, solo quedara exenta la superficie que cumpla con el objeto público para el que fue entregado.**

...

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 la Cámara de Diputados, a 9 de diciembre de 2015.

Diputado Salvador Zamora Zamora (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 69 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 6, fracción I, y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta al pleno de este órgano legislativo la presente **iniciativa con proyecto por el que se reforma el artículo 69, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

En los sistemas republicanos, la pregunta parlamentaria es uno de los instrumentos de control del órgano del Estado que realiza la función legislativa del gobierno, sobre el órgano del Estado que realiza la función administrativa; un medio para la rendición de cuentas del Ejecutivo al Legislativo.

Para Fernando Santaolalla, las preguntas –al igual que las interpelaciones– constituyen instrumentos de información de los parlamentos para que, a través de estos, los miembros de las Cámaras puedan obtener esclarecimiento sobre todo lo que hace o deja de hacer el gobierno y la administración; “sometido a un régimen de transparencia, el gobierno se sentirá menos propenso a adoptar ciertas decisiones que en otro caso se darían. Incluso, al airear ante la opinión pública los errores y deficiencias del Gobierno se establece un medio de forzarle a la rectificación de decisiones ya tomadas”¹, por lo que también inducen al ejercicio responsable del poder.

El mismo autor refiere que las preguntas parlamentarias nacieron en Inglaterra durante el siglo XVIII y se desarrollaron en muchos otros parlamentos durante el siguiente siglo, desarrollo que conllevó al establecimiento de normas para el adecuado ejercicio de este instrumento, como es el caso de la diferenciación entre preguntas orales, que se contestan durante el transcurso del propio debate parlamentario, y las preguntas escritas, cuya respuesta requiere de una mayor precisión técnica y, en consecuencia, de un mayor tiempo para su elaboración; en este caso, tanto la pregunta como la respuesta deben hacerse públicas a través de los medios de difusión parlamentarios².

En algunos países hay preguntas a las que se les da el carácter de urgente, en tanto que en España se diferencian las preguntas de contestación ante la Cámara y ante la comisión. En la Cámara de los Comunes en Inglaterra, el *question time* es el tiempo dedicado a la exposición y contestación de las preguntas, y abarca los primeros 50 minutos de cada sesión, en tanto que en la Asamblea Nacional francesa se reservan sesiones para ese único propósito³.

La figura de la pregunta parlamentaria llegó a México con la reforma al artículo 69 de la Constitución, publicada el 15 de agosto de 2008. Antes de esta reforma, el artículo 69 constitucional constaba de un único párrafo, el cual que disponía la asistencia del presidente de la República al Congreso en la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias a fin de presentar un informe por escrito sobre el estado general que guarde la administración pública del país⁴.

Con la reforma de 2008, este párrafo fue modificado para eliminar la obligación del presidente de la República a asistir a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso, y solamente

quedó la obligación de presentar el informe escrito en la referida fecha. Y se adicionó un segundo párrafo que dispuso lo siguiente:

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, al procurador general de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

Luego, una posterior reforma a este artículo, publicada el 10 de febrero de 2014, adicionó un tercer párrafo^s, con lo que quedó configurado el texto vigente del artículo 69 constitucional.

Tenemos entonces que fue hasta 2007 que el presidente de la República asistió al Congreso para presentar su informe, como sucede en cualquier país que se precie de contar con un gobierno republicano; que el titular del Ejecutivo informe al órgano legislativo sobre el estado del gobierno, es un acto fundamental de rendición de cuentas en cualquier Estado con división de poderes. Siendo así, la exclusión del presidente de la República del Congreso en la propia presentación de su informe, resultó excepcional en comparación con cualquier país con modelo de división de Poderes.

No obstante, la exclusión del presidente de la República para asistir al Congreso a presentar su informe, fue la consecuencia de muchos años de desgaste del formato para la realización de tal informe. En efecto, desde la LIV Legislatura del Congreso de la Unión, diversos legisladores comenzaron a realizar actos con el propósito de interrumpir e incluso obstaculizar el adecuado desarrollo de la sesión del Congreso en la que el presidente asistía a la entrega de su informe.

Pero el acto de rendir el informe presidencial ante el Congreso resultó insostenible a partir de la LX Legislatura, cuando, en su primer año, varios diputados tomaron la tribuna e impidieron que el presidente entrara al salón donde se encontraba reunido el pleno del Congreso, por lo que el presidente de la República tuvo que entregar su informe al presidente del Congreso en un salón contiguo; y en su segundo año, cuando diversos grupos parlamentarios decidieron abandonar la sesión en el momento en que ingresaba el presidente. Fueron actos que negaron la esencia de la función parlamentaria: el diálogo y la rendición de cuentas del jefe del gobierno a la asamblea que representa a la nación, y fue el final de la entrega personal del informe presidencial ante el Congreso, pues luego vino la comentada reforma.

Con la referida reforma de 2008 al artículo 69 constitucional, quedó intacta la obligación del Presidente de la República de entregar al Congreso el informe sobre el estado que guarda la administración pública del país, pero se eliminó la obligación de presentarse personalmente al Congreso para entregarlo. A cambio de ello, se estableció la figura de la pregunta parlamentaria y la comparecencia de diversos servidores públicos, quienes rendirán informes bajo protesta de decir verdad.

Como puede observarse, en el sistema jurídico mexicano cobra relevancia la figura de la pregunta parlamentaria porque esta, junto con los informes de diversos servidores públicos en comparecencias en el Congreso, vinieron a sustituir el acto republicano del informe presidencial ante el Poder Legislativo.

La pregunta parlamentaria, como lo dispone la última parte de la porción normativa del segundo párrafo del artículo 69, está regulada en la legislación secundaria del Congreso, específicamente en los reglamentos de cada una de sus cámaras. En el caso del Reglamento del Senado de la República,

esta se norma en el capítulo tercero del Título Octavo (de los procedimientos especiales); en tanto que en el Reglamento de la Cámara de Diputados se norma en el Capítulo V del Título Cuarto (de los procedimientos en el Pleno).

El artículo 268 del Reglamento del Senado estipula que la Junta de Coordinación Política integra las preguntas que formulan los grupos parlamentarios en proporción al número de sus integrantes y las presenta a la Mesa Directiva para someterlas al pleno y remitirlas al presidente; las respuestas del presidente se turnan a las comisiones correspondientes y a los grupos parlamentarios para su valoración y análisis, y tanto las preguntas como las respuestas se deben publicar en la Gaceta del Senado.

Y por lo que hace al Reglamento de la Cámara de Diputados, el artículo 130 dispone que cada grupo parlamentario ordenará las preguntas de sus integrantes en 4 áreas temáticas: política interior, política exterior, política social y política económica; la Junta de Coordinación Política recibirá las propuestas de los grupos y en un plazo de 10 días hará la propuesta de acuerdo en donde establezca el número total de preguntas, el número de preguntas que corresponde a cada Grupo atendiendo al criterio de proporcionalidad, y el texto de las preguntas admitidas. Aprobado el acuerdo por el pleno, las preguntas se harán llegar a los servidores públicos correspondientes, quienes contarán con 15 días para enviar sus respuestas. El artículo 131 del mismo ordenamiento señala que las respuestas se harán del conocimiento del Pleno y se publicarán en la Gaceta y en la página de Internet; además, el Presidente de la Mesa Directiva turnará a las comisiones relacionadas con la materia, las respuestas para su correspondiente análisis, valoración y, en su caso, recomendaciones, para lo cual contarán con 15 días; estas conclusiones o recomendaciones se enviarán a la Junta para su conocimiento y a la Mesa Directiva para que dé cuenta al Pleno, y el Presidente de la Mesa Directiva las enviará al Presidente de la República; si el servidor público no contesta la pregunta o no satisface la solicitud de información, los diputados podrán acudir en queja ante el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Tenemos entonces que, tanto el cuarto párrafo del artículo 93 constitucional, como el artículo 131 del Reglamento de la Cámara de Diputados, establecen los plazos con que cuentan los servidores públicos a los que se les envían preguntas parlamentarias para que den contestación a estas; no obstante, en la práctica resulta común el incumplimiento a tales plazos, como puede advertirse de la entrega a destiempo de las más recientes preguntas enviadas por la Cámara de Diputados al presidente de la República, las cuales fueron aprobadas por el pleno el 21 de octubre de 2015, por lo que el plazo para que el presidente remitiera sus respuestas se vencía el 5 noviembre, pero no fue sino hasta el 15 de diciembre cuando la Cámara de Diputados las recibió, es decir, 40 días posteriores a la fecha establecida por la Constitución y por el reglamento de esta Cámara.

Desde la perspectiva del suscrito, la entrega extemporánea por parte del Ejecutivo de sus respuestas a las preguntas parlamentarias no es un asunto menor, pues, como hemos, ya señalado, la relevancia de este instrumento de control deriva de que la misma sustituyó a la entrega personal presidente de su informe de gobierno. Si el órgano reformador de la Constitución consideró que la entrega personal del informe ya no tenía mucha razón de ser debido a su permanente desgaste, y que en su lugar el Presidente de la República tendría que contestar por escrito las preguntas que le formularan los integrantes de cada una de las cámaras del Congreso, tenemos entonces que de ningún modo se justifica que el presidente no cumpla con la entrega en el plazo establecido por la norma, aún más porque se trata de preguntas que buscan la ampliación de información relativa al propio informe entregado por escrito por el jefe del Ejecutivo federal, es decir, de información que debe tenerse a la mano porque recae a su obligación constitucional de informar al Congreso el estado que guarda la administración pública. No se trata de preguntas de ocurrencia de los legisladores, sino de

ampliación de información del estado que guarda la administración pública, por lo que no se justifica que tales respuestas no se entreguen en tiempo porque la información que se solicita ha sido ya procesada por el Ejecutivo Federal para la elaboración del informe presidencial.

Siendo así, y dada la relevancia que en el sistema jurídico mexicano tiene este instrumento de control del Poder Legislativo en relación con el Poder Ejecutivo, proponemos modificar el segundo párrafo del artículo 69 constitucional a efecto de agregar el plazo con el que cuenta el presidente de la República para entregar a cada una de las Cámaras las respuestas a las preguntas parlamentarias que le sean formuladas. El plazo propuesto es el de quince días, a efecto de homologarlo con el que establece el cuarto párrafo del artículo 93 constitucional relativo al término para la entrega de la información requerida por las cámaras a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal.

Finalmente, se propone adicionar, en el mismo párrafo segundo del artículo 69 constitucional, un enunciado que establezca que el incumplimiento a lo dispuesto en el propio párrafo (la entrega en el plazo señalado de las preguntas parlamentarias por parte del presidente de la República, así como la comparecencia y rendición de sus informes bajo protesta de decir verdad por parte de los secretarios de Estado y directores de las entidades paraestatales) será sancionado en términos de la fracción III del artículo 109 constitucional, es decir, por responsabilidad administrativa.

Estamos convencidos que con esta propuesta se fortalecería el ejercicio del rendición de cuentas del Ejecutivo al Legislativo y, en consecuencia, se consolidaría la división de Poderes y el estado de derecho en nuestro país.

Por lo expuesto y fundado, someto a la consideración del pleno de este órgano legislativo la presente iniciativa con proyecto por el que se reforma el artículo 69, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma el artículo 69, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 que deberá ser respondida en un plazo de quince días naturales, 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. Cualquier servidor público que incumpla con lo dispuesto en el presente párrafo será sancionado en términos de la fracción III del artículo 109.

...

Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión realizará las adecuaciones a la legislación secundaria que se desprendan del contenido del presente decreto en un plazo de noventa días posteriores a la entrada en vigor del mismo.

Notas

1 Santaolalla López, Fernando, Sinopsis Artículo 111, Constitución española,

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=111&tipo=2>

2 Ídem.

3 Ídem.

4 El texto original de 1917 se refería a la apertura de sesiones tanto ordinarias (que solamente constaban de un periodo cada año) –para efecto de informar sobre el estado general de la administración pública– como extraordinarias –para efecto de informar las razones de la convocatoria–; esto era así toda vez que el artículo 67 del texto original de 1917 disponía que las sesiones extraordinarias del Congreso serían convocadas por el presidente de la República. Ambas disposiciones (los artículos 67 y 69 constitucionales) fueron modificadas en 1923 para establecer que las sesiones extraordinarias serían convocadas por la Comisión Permanente, por lo que sería el presidente de esta comisión quien informaría sobre los motivos de tal convocatoria.

5 El tercer párrafo estableció que, en el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el presidente de la República presentará al Senado, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a 7 de enero de 2016.

Diputado Federico Döring Casar (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO ALFREDO BEJOS NICOLÁS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, diputado Alfredo Bejos Nicolás, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el numeral 1 del artículo 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por la que se reforma el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ampliación del segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver

Como bien lo señala la doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave,

“...el 66 de la Constitución señala las fechas de terminación de los dos periodos: el primero concluye el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, en cuyo caso podrá extenderse hasta el 31 de diciembre y, el segundo termina no más allá del 30 de abril...”¹

“...este artículo 65 constitucional señala cuál será el trabajo parlamentario que el Congreso desarrollará dentro de dichas fechas, para ello se ocupará del estudio, la discusión y la votación de las iniciativas de ley que le presenten, así como de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a la Constitución y, de manera preferente, de los que le señale su ley orgánica...”²

Como lo mandata la Carta Magna, dentro de los periodos ordinarios de sesiones debemos ocuparnos, entre otros asuntos, del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se presenten.... Sin embargo, en los hechos ésta parte no se cumple cabalmente, en parte, por el tiempo que comprenden en suma dichos periodos, siendo éste precisamente el problema que la iniciativa pretende resolver.

II. Argumentos que la sustentan

Para fundamentar lo anterior, debemos señalar que con base en el Reporte Legislativo³ Número seis de Integralia Consultores, “El Congreso mexicano produjo durante la Legislatura LXII (2012-2015) reformas muy relevantes para el desarrollo económico, social y político de México...”. Sin embargo, en el mismo estudio indica que durante la legislatura en comento:

“Se presentaron mil 866 iniciativas legislativas en la Cámara de Senadores, de las cuales se aprobó el 10 por ciento; en el caso de la Cámara de Diputados se presentaron 3 mil 209 iniciativas (422 menos que la legislatura previa) y la tasa de aprobación fue de 15.2 por ciento. Cabe resaltar que en los últimos 20 años el número de iniciativas presentadas en la cámara baja se ha multiplicado por diez: pasó de 316 iniciativas presentadas en la Legislatura LV (1991-1994) a 3 mil 208 en la LVII (2012-2015).”

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4445-II, miércoles 13 de enero de
2016**

De lo anterior se concluye que no se llegó durante la legislatura en comento ni al 20 por ciento de la aprobación de éstas, hablando tanto de la Cámara de Senadores y de Diputados; estadística que precisamente sustenta la presente iniciativa.

Aunado a lo anterior, tomando en cuenta, el estudio titulado Periodos ordinarios de sesiones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, elaborado por la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, si bien en 2004 se reformó la Constitución para agregar un mes al segundo periodo de sesiones del Congreso, se considera que desde esa fecha hasta nuestros días, lo anterior no ha ayudado a avanzar en el trabajo legislativo rezagado, por lo cual se sigue teniendo la genuina inquietud de seguir aumentando los días que abarquen cualquiera de los dos periodos de sesiones.⁴

También en la obra antes citada, hace un estudio de Derecho comparado, el cual también se realizó a través de cuadros comparativos, en los cuales se muestra en el ámbito internacional, la regulación a nivel Constitucional que tiene el periodo de sesiones en diversos países; dada su importancia y relevancia, me permito incorporarlos al presente trabajo:⁵

• Cuadro 1.

PAISES CON SISTEMA PARLAMENTARIO				
INGLATERRA	ITALIA	ALEMANIA	ESPAÑA	FRANCIA ¹⁷
<ul style="list-style-type: none"> El parlamento sesiona en el transcurso del año un promedio de 160 días, generalmente en las tardes de lunes a jueves de 2:30 a 22:30 cuando menos, y los viernes por la mañana. Los Lores acuden a sesionar 150 días al año, en promedio. 	<ul style="list-style-type: none"> Trabaja la mayor parte del año, de 8 a 9 meses. 	<p>Bundestag:</p> <ul style="list-style-type: none"> calendario flexible. No sesiona constantemente, lo hace por una o dos semanas y alternan con 2 semanas con sesión parlamentaria. <p>Sesiones públicas</p>	<p>Dos periodos de sesiones anuales: de septiembre a diciembre y de febrero a junio.</p> <ul style="list-style-type: none"> Sesiones extraordinarias a petición del gobierno, de la diputación permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de ellas. Sesiones plenarias, en las que se lleva a cabo la actividad semanal, normalmente dos días, martes por la tarde a jueves a mediodía. 	<ul style="list-style-type: none"> Trabaja del primer día laborable de octubre al último de junio (9 meses). Periodo extraordinario a petición del primer ministro o mayoría de la Asamblea Nacional, abiertos o clausurados por decreto presidencial. <p>Sesiones públicas</p>

¹⁷ Constitución del 4 de octubre de 1958, en: <http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/8bb.asp#TITULO%20IV>

• Cuadro 2.

PAISES CON SISTEMA PRESIDENCIAL				
E.U.A.	MEXICO ¹⁸	COSTA RICA ¹⁹	ARGENTINA ²⁰	BRASIL ²¹
<p>Las actividades del Congreso son anuales.²²</p> <ul style="list-style-type: none"> El Congreso se reunirá, cuando menos, una vez cada año y dicho periodo de sesiones se iniciará al mediodía del 3 de enero, a no ser que por medio de una ley fije una fecha diferente.²³ 	<p>Habrà dos periodos de sesiones ordinarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> Del 1o. de septiembre al 15 de diciembre de cada año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, podrá extenderse hasta el 31 de diciembre. Y a partir del 1º de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo que no podrá prolongarse más allá del 30 de abril. 	<ul style="list-style-type: none"> Se reunirá cada año el día primero de mayo, aún cuando no haya sido convocada. Sus sesiones ordinarias durarán seis meses, divididas en dos periodos: del primero de mayo al treinta y uno de julio, y del primero de septiembre al treinta de noviembre. Una legislatura comprende las sesiones ordinarias y extraordinarias celebradas entre el primero de mayo y el treinta de abril siguiente. 	<ul style="list-style-type: none"> Solo hay un periodo ordinario de sesiones al año para ambas cámaras. Inicia el 1º de marzo y concluye el último día de noviembre. Puede abrirse un periodo extraordinario convocado por el presidente de la nación. 	<p>Hay dos periodos de sesiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> Del 15 de febrero al 30 de junio. Del 1 de agosto al 15 de diciembre.

¹⁸ Artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

¹⁹ Artículo 115 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, en: <http://www.racs.co.cr/asamblea/proyecto/constitu/const9.htm>

²⁰ Artículo 63 de la Constitución de la Nación Argentina, en: http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_nacional.pdf

²¹ Artículo 57 de la Constituição da República Federativa do Brasil, en: <http://www2.camara.gov.br/internet/espanol/numero deputados.html>

²² A pesar de que se entiende que el Congreso Norteamericano sesiona durante todo el año, el Presidente puede sin embargo, fijar la fecha para receso cuando las Cámaras no lleguen a ningún acuerdo sobre ella y convocar a sesiones extraordinarias.

²³ Enmienda Veinte (enero 23, 1933), Constitución de 1987, en *Political Database of the Americas*: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/USA/ceeu1787.html>. El fundamento legal de las sesiones del Congreso estadounidense se encuentra en el artículo I, Sección 4, cláusula II, de su Constitución, el cual fue modificado a través de la Enmienda XX la que dispone: "Enmienda veinte. I. ... 2. El Congreso se reunirá, cuando menos, una vez cada año y dicho periodo de sesiones se iniciará al mediodía del tres de enero, a no ser que por medio de una ley fije una fecha diferente. 3. a 6. ..." El número de días que el Congreso sesiona cada año desde su inicio hasta su terminación (llamada *adjournment sine die*: Suspensión indefinida) varía de un año a otro. Durante un año pueden hacerse diversas suspensiones. Los procedimientos de suspensión están regulados en la Cámara de Representantes por las Reglas de la Cámara y por la Constitución y son: 1. Suspensiones de tres días o menos, los cuales se harán de acuerdo a una moción. 2. Suspensiones de más de tres días, para las cuales se requiere el consentimiento del Senado. 3. Suspensiones definitivas, a través de las cuales dan por terminada la sesiones de un Congreso y para las cuales se requiere el consentimiento de ambas Cámaras (Cámara de Representantes y Senado). Las suspensiones de más de tres días y las suspensiones indefinidas son tomadas de acuerdo a resoluciones concurrentes. Las suspensiones se distinguen de los

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4445-II, miércoles 13 de enero de 2016

CHILE ²⁴	COLOMBIA ²⁵	PARAGUAY	PERU ²⁶	VENEZUELA ²⁷
<p>El Congreso abrirá sus sesiones ordinarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El día 21 de mayo de cada año. • Las cerrará el 18 de septiembre. 	<p>El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre. • El segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio. 	<p>Ambas Cámaras del congreso se reunirán anualmente en sesiones ordinarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desde el primero de julio de cada año hasta el 30 de junio siguiente. • Con un período de receso desde el veinte y uno de diciembre al primero de marzo. 	<p>Dentro del periodo anual²⁸ de sesiones, habrá dos períodos ordinarios de sesiones o legislaturas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El primero se inicia el 27 de julio y termina el 15 de diciembre. • El segundo se inicia el 01 de marzo y termina el 15 de junio. 	<p>El primer período de las sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional comenzará, sin convocatoria previa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El cinco de enero de cada año o el día posterior más inmediato posible y durará hasta el quince de agosto. • El segundo período comenzará el quince de septiembre o el día posterior más inmediato posible y terminará el quince de diciembre.

recesos. La Cámara puede autorizar un receso. Durante un período de receso la Cámara puede continuar abierta para ciertos asuntos. La mayoría de los asuntos son puestos en espera para su tramitación, los informes son enviados a archivo y las iniciativas podrán ser acumuladas para su turno a comisiones. Información proporcionada por: *Law Library of Congress, Public Services*, Mayo, 2007.

²⁴ Artículo 6 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en: <http://www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/30289.pdf>

²⁵ artículo 138 de la Constitución Política de Colombia, en: http://direccion.camara.gov.co/camara/site/artic/20050708/asocfile/reformas_constitucion_politica_de_colombia_1.pdf

²⁶ Cabe hacer mención que el periodo de sesiones ordinarias podrá prorrogarse por decisión de la cuarta parte de los miembros de cualquiera de ellas; por resolución de los dos tercios de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso, o por decreto del Poder Ejecutivo. El Presidente del Congreso o el de la Comisión Permanente deberá convocarla en el término perentorio de cuarenta y ocho horas.

²⁷ Artículo 219 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en <http://asambleanacional.gov.ve/ns2/PaginasPlanas/constitucion.asp>

²⁸ El caso de Perú se puede observar que a nivel Constitucional no se establece disposición alguna respecto de los periodos de sesiones ordinarias, es el Reglamento del Congreso de la República el que regula lo relativo a los periodos de sesiones, estableciéndose en éste que habrá un periodo anual de sesiones dentro del cual se comprenden los dos periodos ordinarios de sesiones, que se comparan. Artículos 48 y 49 del Reglamento del Congreso de la República de Perú, en: <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/reglamento.nsf/regla?OpenView&Start=1&Count=30&Expand=6.1#6.1>

ECUADOR ²⁹	PANAMA ³⁰	URUGUAY ³¹
<p>EL Congreso sesiona de forma ordinaria y permanente, con dos recesos al año de un mes cada uno.</p>	<p>La Asamblea Legislativa se reunirá en sesiones que durarán 8 meses en el lapso de un año, dividido en dos legislaturas ordinarias de cuatro meses cada una. Dichas legislaturas se extenderán:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Del 1 de septiembre al 31 de diciembre. • Del 1 de marzo al 30 de junio. 	<p>La Asamblea empezará sus sesiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> * El 1 de marzo al 15 de diciembre.

*Nota: Cuadro elaborado por la Subdirección de Política Interior – Dirección de los Servicios de Investigación y Análisis.

Con fundamento en los datos estadísticos expuestos y tomando en cuenta en el derecho comparado el tiempo que comprenden los periodos ordinarios en otros países, es una preocupación para el que suscribe que la suma de los dos periodos ordinarios de sesiones, no permite avanzar en el trabajo legislativo que se ha venido acumulando legislatura tras legislatura.

Al respecto, la doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave, especialista en derecho parlamentario, “...señala que: Las consecuencias de periodos tan reducidos son, por un lado, la ineficacia y, por otro, la antidemocracia, que perjudican a uno de los órganos o instituciones del Estado”.⁶

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4445-II, miércoles 13 de enero de 2016

En este tenor, establece las razones de su señalamiento y que a continuación se apuntan:

Primera: El Poder Legislativo carece de una verdadera representatividad, debido a que, durante siete meses, éste no está reunido y la Comisión Permanente, órgano que actúa durante sus recesos y que tiene numerosas atribuciones, representa tan sólo el 6% de seiscientos veintiocho parlamentarios en total;

Segunda: Que por la situación actual que vive el país y los estados de la República, constantemente se convoca a sesiones extraordinarias;

Tercera: Es escaso el tiempo para que la institución representativa realice sus facultades y obligaciones, por ejemplo, la Constitución le atribuye de entrada, en el artículo 73, en sus XXX fracciones, facultades y obligaciones, además de otras previstas en diversos artículos constitucionales;

Cuarta: El tiempo para que se ejerza el control del Congreso sobre el gobierno es escaso, control que debe caracterizarse por ser preventivo, permanente y a posteriori pero, sobre todo, continuo, situación que no se da, y

Quinta: Las iniciativas de ley o cualquier otro asunto se conocen de manera superficial o, en lenguaje coloquial, “al vapor”. Concluye afirmando que es necesario ampliar los periodos de sesiones.”

Por lo expuesto, mi propuesta la concreto en el siguiente cuadro comparativo:

Texto actual

...

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 30 de abril del mismo año.

...

Propuesta de reforma

...

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.

...

No omito señalar que, ya se han presentado iniciativas con el mismo espíritu en anteriores legislaturas.

III. Fundamento legal

Por lo expuesto y con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio, presento ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

IV. Denominación del proyecto de ley o decreto

Decreto

V. Ordenamientos a modificar

VI. Texto normativo propuesto

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

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.

...

VII. 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 “Derechos del Pueblo Mexicano”. *México a través de sus constituciones*, octava edición, comentario al artículo 65 por Susana Thalía Pedroza de la Llave, Tomo III, 2012.

2 Ídem.

3 De acuerdo al propio estudio, es una publicación periódica que busca contribuir al análisis del Congreso de México y fortalecer su funcionamiento y desempeño, en <http://integralia.com.mx/publicaciones-integralia.php>.

4 Periodos ordinarios de sesiones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Estudio de derecho comparado y de las propuestas de reforma a los artículos 65 y 66 constitucionales de las*

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4445-II, miércoles 13 de enero de
2016**

Legislaturas LIX y LX. (Actualización), Centro de Documentación, Información y Análisis, LX Legislatura, página 4, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-09%20-07.pdf>

5 *Ibidem*, páginas 22-25.

6 <http://www.diputados.gob.mx/sia/polint/dpi41/refesop6.htm>

7 *Ídem*.

VIII. Lugar

IX. Fecha

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de enero de 2016.

X. Nombre y rúbrica del iniciador

Diputado Alfredo Bejos Nicolás (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 21, 115 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO ARMANDO LUNA CANALES, 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 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el diputado federal Armando Luna Canales, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura, pone a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el inciso a) del párrafo décimo del artículo 21; se reforman el inciso h) de la fracción III del artículo 115 y la fracción XIII del Apartado B del artículo 123; y se adiciona el Apartado C al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa de modificación constitucional tiene por propósito esencial definir el régimen laboral que debe caracterizar a los elementos policiacos de nuestro país junto con las prestaciones sociales y de desarrollo humano que deben atribuírseles en tanto su condición de trabajadores del Estado. Con este propósito, se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), con otras reformas de diversos artículos que permitirán armonizar nuestro objetivo central.

Problemática

Los elementos policiacos que tienen una relación con el Estado, ya sea al nivel nacional, estatal o municipal, no son considerados trabajadores en tanto que la fracción XIII del artículo 123 de la CPEUM dispone que en su caso se regirán por sus propias leyes. A través de diversas interpretaciones jurisdiccionales se ha determinado por el Poder Judicial de la Federación que, entre el Estado y sus cuerpos policiales no existe una relación laboral, sino de tipo administrativo sin señalarse con precisión, que tipo de relación es.

La fracción constitucional en comento, en su parte conducente, indica:

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

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

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de 2016

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

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

La fracción en comento establece ciertos derechos –y también ciertas restricciones– para el caso de los sujetos enunciados en ella. No obstante, no señala en su caso el tipo de relación que existe entre ellos y, el Estado. Tratándose de los elementos policiales, como hemos indicado, el Poder Judicial de la Federación ha indicado que entre ellos y, el Estado, no existe una relación de tipo laboral sino administrativa por lo que, en consecuencia, no les asisten las garantías y derechos que a los trabajadores del Estado les corresponde. Así, en la tesis de jurisprudencia XVI.1º.A.J/20 (10ª) se determinó:

Miembros de las instituciones policiales. No tienen derecho al pago de horas extraordinarias ni de días de descanso legal y obligatorio, ante la terminación de la relación administrativa que los unía con el Estado (legislación del estado de Guanajuato). El artículo 8 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios de Guanajuato excluye del régimen de esta ley a los miembros de las policías estatales o municipales, de las fuerzas de seguridad, de las fuerzas de tránsito y a los trabajadores de confianza, pero dispone que tienen derecho a disfrutar de las medidas de protección al salario y a gozar de los beneficios de la seguridad social. Así, esa restricción es acorde con la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 constitucional, que señala que los trabajadores de confianza gozan de las medidas de protección al salario y de la seguridad social... En ese contexto, el pago de horas extraordinarias y de días de descanso legal y obligatorio, no se advierte del citado artículo 8, dado que al excluir de la aplicación de esa ley a los elementos de las fuerzas de seguridad pública, pero tutelar las medidas de protección al salario, se asegura que el trabajador perciba efectivamente los salarios devengados a su favor, protegidos de acreedores, de descuentos indebidos por parte del patrón y con preferencia de cobro. Por tanto, no tienen derecho al pago de esos conceptos, ante la terminación de la relación administrativa que los unía con el Estado.¹

Asimismo, en la tesis 2a./J. 8/2013 (10a.), la Suprema Corte de Justicia de la Nación reafirmó que los trabajadores policiales tiene una relación de tipo administrativa con el Estado, lo cual los excluye del régimen de trabajo para los servidores públicos del Estado. La corte, en jurisprudencia, indicó:

Agentes de las instituciones policiales de Tabasco. Su relación jurídica con el estado y los municipios es de naturaleza administrativa. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en diversas jurisprudencias que los grupos constituidos por militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales, a que se refiere la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen una relación de naturaleza administrativa con el poder público, debido a que al diferenciar a ese grupo de servidores públicos en las reglas que rigen las relaciones del Estado con sus trabajadores y precisar que deberán regirse por sus propias leyes, la citada disposición constitucional los excluye de la aplicación de las normas de trabajo

para los servidores públicos del Estado. En congruencia con lo anterior, se concluye que la relación jurídica entre los agentes de policía y el Estado de Tabasco y sus Municipios es de naturaleza administrativa, pues si bien a las Legislaturas Estatales corresponde regular las relaciones de sus trabajadores, sobre las bases del artículo 123 constitucional, conforme al artículo 116, fracción VI, de la norma suprema, al hacerlo deben respetar la exclusión prevista en el Apartado B, fracción XIII, de aquel numeral, respecto de los miembros de las instituciones policiales, tal como lo dispone el artículo 39 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tabasco.²

En un caso en especial, la Suprema Corte determinó que, otorgarles el carácter de trabajadores al servicio del Estado a los cuerpos policiales y, consecuentemente garantizarles derechos de índole laboral, en tal caso, se violenta manifiestamente la disposición de la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 de la CPEUM. La corte señaló:

Policía Judicial Federal. Los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que establecen una relación laboral entre los agentes que integran aquella y dicha dependencia, transgreden el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, constitucional. Conforme a la interpretación jurisprudencial que del citado precepto constitucional ha realizado este Alto Tribunal, el vínculo existente entre los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el Estado no es de naturaleza laboral sino administrativa, ya que al disponer el Poder Revisor de la Constitución que los militares, los marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes, excluyó a estos grupos del régimen laboral establecido en el Apartado B del artículo 123, aunado a que, en el segundo párrafo de la fracción XIII de tal dispositivo otorgó expresamente, por estar excluidos de ello, a uno de estos grupos –miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada– las prestaciones establecidas en el inciso f) de la fracción XI del numeral en comento. Por ello, al prever los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que son trabajadores de confianza los agentes de la Policía Judicial Federal y que tal relación se regirá por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estableciendo así un vínculo laboral entre dichos agentes y la citada procuraduría, se transgrede lo dispuesto en la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 constitucional.³

Como se observa, la ausencia de una referencia expresa a una relación de tipo laboral entre los sujetos incluidos en la fracción XIII del artículo 123 constitucional, así como la mención de que se regirán por sus propias leyes, ha sido interpretada en el sentido de que a dichos sujetos no les asiste una relación laboral con el Estado, y, en consecuencia, quedan desprovistos de todos los beneficios que el régimen de trabajadores del Estado puede significar. El Poder Judicial ha dicho expresamente que ello se debe a que “...es la propia Constitución la que la que excluye al quejoso de una relación equiparable a la laboral...”⁴

El académico Jorge Vargas Morgado, en el ensayo *Servidores excluidos del Apartado B del artículo 123 constitucional*, detalla sucintamente que esta situación no es nueva. Primeramente, nos indica que la condición de los trabajadores al Servicio del Estado históricamente, se ha encontrado en una posición que los relega de los beneficios generales que han sido dados –en especial a partir de la Constitución de 1917– para los trabajadores en general.

En relación con el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos, indica que, con motivo de la reforma que adicionó un apartado B a dicho artículo, y que introdujo avances en la relación laboral del Estado con sus servidores de base, no obstante, se limitó gravemente lo relativo a la relación con los servidores públicos de confianza, excluyéndolos de dichos beneficios. Indica

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de 2016

que, tras las diversas reformas realizadas al artículo 123 podemos encontrar regímenes distintos de relación entre el Estado y diversos sujetos. Así, tenemos los siguientes:

1. Trabajadores de base, quienes cuentan con un régimen desarrollado y con el mayor número de derechos.
2. Trabajadores de confianza, quienes se excluyen del régimen de los trabajadores de base y sólo tienen derecho al salario y a la seguridad social.
3. Trabajadores del ejército, fuerza aérea y marina. Son excluidos del artículo 123 pero se les garantiza la seguridad social.
4. Trabajadores del servicio exterior. Sólo excluidos del artículo 123.
5. Trabajadores del Ministerio Público. Sólo excluidos del artículo 123.
6. Trabajadores de las instituciones policiales. Sólo excluidos del artículo 123.⁵

De lo expuesto, se observa que son regulados de manera diferente las diversas relaciones que el Estado tiene con sus empleados. En algunos casos se dispone de un avanzado sistema de desarrollo humano y social, pero en otros casos apenas se reconoce la contraprestación por los servicios y, no digamos ya de aquellas relaciones que ni siquiera son consideradas como relaciones laborales, tal es el caso de los policías.

Ciertamente, algunos oficios por su propia naturaleza requieren de condiciones especiales, tal es el caso de la labor policíaca o la militar y, en consecuencia, ante la propia necesidad del servicio se requiere de un régimen especial que ordene el esquema de derechos y obligaciones que asisten a estos individuos (y al Estado), más ello no puede ser un argumento válido y racional que orille a su completa exclusión del régimen laboral con el que deberían contar los trabajadores de las instituciones policiales.

Recordemos que, conforme al mismo artículo 123 de la CPEUM, toda persona tiene derecho a un trabajo digno y socialmente útil, por lo que el reconocimiento de tal condición (de trabajadores al servicio de Estado) es también un mandato constitucional que no puede seguir obviándose y, antes que nada, se trata de un derecho de orden fundamental que hasta el día de hoy se hace nugatorio para los trabajadores policiales.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos prevé:

Artículo 23.

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de
2016**

4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Asimismo, el artículo 25 dispone:

Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. ...

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone:

Artículo 6

1. Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados parte en el presente pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Artículo 7

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.

Frente al derecho humano al trabajo, es importante plantear algunas reflexiones en torno a su componente estructural y al de los derechos humanos. Como se sabe, y como lo dispone nuestra CPEUM, en materia de derechos humanos debe ser impuesto el principio de no discriminación.

Como se sabe, el ejercicio de los derechos humanos no es absoluto, por lo que pueden ser restringidos de acuerdo con las circunstancias fácticas de cada caso que determinen y justifiquen, con base en el principio de proporcionalidad, la limitación del derecho en cuestión. De esta manera, se considera que la restricción que se hace respecto de cuestiones como lo es, el derecho a huelga, se consideran medidas que cumplen el test de proporcionalidad en tanto que la naturaleza de la función desempeñada (la función de garantizar la seguridad) amerita que, por una parte, dicha función sea permanente (no sujeta a huelgas).

Salvo las anteriores apreciaciones, no resulta justificable en modo alguno discriminar la relación que se da para, por un lado, catalogar la relación entre el Estado y policías como una situación de índole meramente administrativa y, la relación que si se da entre el Estado y otros individuos de tipo laboral. En estos casos nos encontramos frente a una discriminación que no resulta ni idónea, ni necesaria, ni proporcional a los objetivos buscados con la función de seguridad pública, inherente a los cuerpos policiales.

Un análisis de derecho comparado puede darnos luces de cómo se regula el régimen de policía en diversos países que, por lo demás comparten sistemas jurídicos semejantes al de nuestro país.

El régimen de policía en Colombia, Chile, España, Costa Rica y Argentina. ⁶

Haciendo un análisis comparativo de la legislación en diferentes países ibero y latinoamericanos – los que comparten similitudes con el derecho mexicano–, por lo que respecta a los policías, podemos encontrar que muchas de las naciones latinoamericanas más avanzadas en asuntos de Derechos Humanos conceden a sus fuerzas policiales diversos derechos laborales. Países como Costa Rica, Chile, Argentina, Colombia y España, mismos que en décadas recientes han hecho grandes avances legislativos en materia de Derechos Humanos, muestran diversos grados de incorporación de sus policías a una consideración como **trabajadores o funcionarios públicos**, así como una serie de **derechos laborales**.

Estatus como trabajadores: En España, los policías gozan del estatus de empleados públicos, según la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional. La legislación española prevé amplios derechos y medidas de protección laboral para ellos. Costa Rica establece en la Ley General de Policía número 7410 que los policías son funcionarios públicos, “simples depositarios de la autoridad”.

Derechos: La legislación colombiana, en la Ley 62 de 1993, Nivel Nacional - Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, prevé que los trabajadores de las fuerzas policiales posean **derechos de seguridad social y bienestar**; tales como salud, educación, vivienda, recreación, y readaptación laboral y subsidios para personas con discapacidad. Se prevé un sistema de promociones cada cinco años, así como programas de preparación y de incentivos que permitan una mejor motivación y preparación de las fuerzas policiales. Prevé asimismo prestaciones para viudas, huérfanos y personas con discapacidad.

Chile, en la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, prevé un sistema bastante amplio de **derechos laborales para los carabineros (policías)**, que hacen especial énfasis en su capacitación, educación y formación para la realización de sus labores. Comprende por ejemplo becas de estudios superiores; además de “cursos habilitantes para el ascenso, perfeccionamiento y especialización del personal”. Chile otorga asimismo a sus fuerzas de carabineros diversos derechos laborales, que incluyen también asuntos relacionados con salud (asistencia médica y licencias médicas con sueldo íntegro), pensión, y protección laboral en casos de enfermedad o incapacidad.

En España, la legislación prevé muy diversas medidas de **protección y derechos laborales para los policías**: entre ellos la progresión en carrera profesional, retribuciones, formación profesional permanente y de especialización, protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo; vacaciones retribuidas, asistencia sanitaria y prestaciones sociales, jubilación, así como “adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, en los términos que reglamentariamente se establezcan”. Los trabajadores de policía también están mencionados en la “Ley de Prevención de Riesgos Laborales, Ley 31/1995”; aclarando que “determinadas actividades de policía” se encuentran **excluidas de la prevención de riesgos laborales**, sin embargo dicha ley “**deberá inspirar los estatutos de protección para los trabajadores de policía**”.

En Costa Rica, la ley prevé **derechos de los trabajadores policiales** como estabilidad en sus puestos siempre y cuando cumplan las condiciones del trabajo, remuneración salarial justa, vacaciones pagadas, licencias ocasionales con o sin goce de salario, licencias para realizar estudios o cursos de perfeccionamiento, seguro de vida y de invalidez, así como licencias de maternidad.

La Ley número 21.965 de la Policía Federal Argentina confiere **derechos esenciales al personal de policía**: percepción de la remuneración que les corresponda, servicios de carácter social y asistencial que legalmente corresponden, para sí y para su grupo familiar, el haber de retiro sobre el 100 por ciento de su sueldo (u 80 en algunos casos), derecho a pensión para cónyuges, hijos, viudas o viudos, etcétera.

Asociación sindical: Colombia prohíbe en su legislación que los policías puedan formar asociaciones sindicales, igual que Chile, que también lo prohíbe.

Reincorporación: Chile sólo contempla la posible reincorporación en casos de enfermedad o de diversos llamamientos a cumplir servicios policiales requeridos por la autoridad. (En ciertos casos, tras una reincorporación los carabineros pierden el derecho a una parte de su pensión.) España prevé en sus leyes que “se podrá conceder con carácter excepcional la rehabilitación, a petición del interesado, de quien hubiera perdido la condición de funcionario de carrera por haber sido condenado a la pena principal o accesoria de inhabilitación, atendiendo a las circunstancias y a la entidad del delito cometido” (de los países analizados, España es el único que especifica estas consideraciones de posible rehabilitación para policías después de una condena de inhabilitación).

Costa Rica prohíbe que los policías se reincorporen a la Administración Pública en general, durante cinco años, cuando se acojan al pago de la cesantía, por renunciar a su cargo después de haber trabajado por un periodo no inferior a los doce años. Todo servidor despedido por causa justificada queda inhabilitado para reingresar a cualquier otro cuerpo de policía, durante un periodo de 10 años.

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de
2016**

La ley argentina considera la reincorporación sólo en ciertos casos (no se mencionan los juicios o litigios laborales), como cesantía o pérdida de la ciudadanía argentina; y sólo si el Poder Ejecutivo nacional considera conveniente su reincorporación, en el caso de personal superior, o el jefe de la Policía Federal Argentina, en el caso de personal subalterno.

En consecuencia, como puede advertirse, las naciones antes indicadas con diversas modalidades regulan aspectos vinculados con los derechos y las prestaciones de sus trabajadores policíacos. Pese a las diversas tonalidades con las que dichas circunstancias son reguladas, las naciones coinciden en último término en reconocer a los policías como trabajadores del Estado.

México no puede mantener relegados a sus trabajadores policíacos, resulta imprescindible reconocer el vínculo laboral entre el Estado y sus policías, sólo así podrá fomentarse un verdadero vínculo de identificación entre la labor policial y los altos intereses perseguidos por los Estados, tales como la seguridad y cuidado de los ciudadanos. Una policía comprometida con estos principios, en una labor en la que por demás está en peligro permanente la propia vida, requiere por lo menos, una posición activa del Estado que lo acoge como uno de sus trabajadores.

En consecuencia y en mérito de todo lo expuesto, propongo ante esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad social y laboral policial

Único. Se **deroga** el inciso a) del párrafo décimo del artículo 21; se **reforman** el inciso h) de la fracción III del artículo 115 y la fracción XIII del Apartado B del artículo 123; y se **adiciona** el Apartado C al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

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, 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, **así como por lo dispuesto en el Apartado C del artículo 123 de esta Constitución.**

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 y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) Se deroga.

b) a e) ...

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de
2016**

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

I. y II. ...

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

a) a g) ...

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 y **123, Apartado C**, de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y

i) ...

IV. a X. ...

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

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

A. y B. ...

I. a XII. ...

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y peritos, se regirán por sus propias leyes.

...

...

...

XIII Bis. ...

XIV. ...

Apartado C. Entre los Poderes de la Unión, las entidades federativas, sus municipios, o alcaldías en el caso de la Ciudad de México, y sus respectivos cuerpos policiacos:

I. Se garantizarán las condiciones necesarias para una adecuada promoción profesional, social y humana, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo. A tal efecto, se expedirá una Ley reglamentaria que regule la selección, ingreso, formación, permanencia, promoción, evaluación, reconocimiento y certificación de los trabajadores policiales.

II. Se brindará capacitación permanente que permita al trabajador policiaco la ejecución eficaz de las actividades propias de su ocupación, incluyéndose la actualización que le permita adaptarse a los avances científicos y tecnológicos en la materia, así como su desarrollo personal.

III. Se procurará facilitar las condiciones necesarias para que los cuerpos policiacos puedan realizar estudios que les permitan elevar su nivel académico, sin perjuicio de su servicio.

IV. Se proporcionará una remuneración justa que contemple los niveles de formación, especialidad, antigüedad, categoría y responsabilidad, así como a las demás remuneraciones adicionales, asignaciones, bonificaciones y gratificaciones de carácter general o especial que la ley reglamentaria detalle.

V. La jornada diaria máxima de trabajo será de ocho horas diarias, pudiendo excederse en casos excepcionales, de acuerdo a las necesidades del servicio, a condición de que sean compensadas en términos monetarios u temporales. Asimismo, se tendrá el derecho a disfrutar de vacaciones anuales, descansos semanales y permisos por razones de urgencia, embarazo u otros motivos que sean establecidos en la ley correspondiente.

V. Se establecerá un sistema de seguridad social y de desarrollo humano que permita a los trabajadores policiacos, y a sus familias, acceder a una pensión de retiro, así como a seguros de vivienda, salud integral, riesgos de trabajo, invalidez, guarderías y protección familiar en caso de muerte del trabajador.

VI. En los casos de muerte del trabajador, durante el desempeño de sus funciones, además de lo dispuesto en la fracción anterior, su familia tendrá derecho a que se rindan los honores fúnebres correspondientes, así como al acceso a los recursos correspondientes del Fondo para los Trabajadores Policiacos Caídos en el Desempeño de sus Funciones.

VII. Las corporaciones policiacas de todos los niveles de gobierno deberán de realizar las acciones correspondientes a fin de reconocer la labor de los trabajadores policiacos, entre tales acciones se declarará el 2 de enero como Día del Policía. Además, se realizarán campañas de difusión y concientización sobre la importancia y el reconocimiento de la labor policial.

VI. Se velará especialmente por la salud y cuidado integral de las mujeres trabajadoras policiales durante el embarazo, debiéndoseles conceder un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos adquiridos.

VI. Se garantiza la estabilidad del empleo para los trabajadores policiacos, los cuales sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, y siempre respetando el principio de proporcionalidad entre la conducta cometida y la sanción impuesta. En caso de separación injustificada, se tendrá derecho a la indemnización que corresponda o a la reinstalación, en su caso. La ley reglamentaria regulará lo concerniente al régimen disciplinario y sancionador de los trabajadores policiacos.

Los conflictos suscitados entre los trabajadores policiacos y la federación, las entidades federativas, municipios o alcaldías serán tramitados ante los tribunales laborales competentes.

VII. Se garantiza el derecho de asociación para la protección de sus intereses colectivos, debiendo ejercitarse conforme a la ley reglamentaria. En ningún caso podrá suspenderse la función de seguridad que asiste a los trabajadores policiacos por lo que no se reconoce el derecho a huelga.

VIII. La pertenencia a los cuerpos policiacos es causa de incompatibilidad, para cualquier otra actividad pública.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la publicación del presente decreto, la ley federal que regule la selección, ingreso, formación, permanencia, promoción, evaluación, reconocimiento y certificación de los trabajadores policiales. Dentro del mismo plazo, las legislaturas de las entidades federativas expedirán sus correspondientes Leyes en materia de selección, ingreso, formación, permanencia, promoción, evaluación, reconocimiento y certificación de los trabajadores policiales. Los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México expedirán en el mismo plazo las disposiciones conducentes.

Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la publicación del presente decreto la Ley Federal del Trabajador Policial y su Desarrollo Humano a través del cual será desarrollado el contenido del Apartado C del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con excepción de lo concerniente a lo indicado en el transitorio segundo de este decreto. Dentro del mismo plazo, las legislaturas de las entidades federativas expedirán sus correspondientes leyes en materia del trabajador policial y su desarrollo humano y, asimismo, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México expedirán las disposiciones conducentes.

Cuarto. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberán destinar los recursos necesarios para la efectividad del presente decreto.

Notas

1 Tesis XVI.1º.A.J/20 (10ª.) Tribunales colegiados de circuito. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 19, junio de 2015, tomo II, página 1722. Jurisprudencia (administrativa):

2 Tesis 2a./J. 8/2013 (10a.) Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVIII, marzo de 2013, tomo 2. Página 1092. Jurisprudencia (administrativa).

3 Tesis P. XLIX/98. Suprema Corte de Justicia de la Nación, pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VIII, julio de 1998. Página 31. Tesis aislada (constitucional, administrativa).

4 Tesis I.3o.A.21 A. Tribunales colegiados de circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, junio de 1996. Página 893. Tesis aislada (administrativa).

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de
2016**

5 Vargas Morgado, Jorge. *Servidores excluidos del Apartado B del artículo 123 constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, página 748.

6 Véanse en “Anexo” las legislaciones en comento.

Sede de la Comisión Permanente, a 20 de enero de 2016.

Diputado Armando Luna Canales (rúbrica)

Anexo

Colombia

“Ley 62 de 1993, Nivel Nacional” - Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional

Artículo 60. Modificado por el art. 1, Ley 180 de 1995. Personal Policial. La Policía Nacional está integrada por oficiales, suboficiales, agentes, alumnos y por quienes presten el servicio militar obligatorio en la Institución, así como por los servidores públicos no uniformados pertenecientes a ella, unos y otros sujetos a normas propias de carrera y disciplina en la forma que en todo tiempo establezca la ley.

Artículo 33. Seguridad Social. Créase un Establecimiento Público del orden nacional para atender la **seguridad social y bienestar para la Policía Nacional**, adscrito al Ministerio de Defensa, encargado de desarrollar los siguientes programas:

- a) Salud;**
- b) Educación;**
- c) Recreación;**
- d) Vivienda propia y vivienda fiscal;**
- e) Readaptación laboral y subsidios para los discapacitados físicos.**

Artículo 35. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, hasta por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para los siguientes efectos:

1. Modificar las normas de carrera del personal de oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional en las siguientes materias:

a) Jerarquía, clasificación y escalafón. En cuanto a oficiales y suboficiales el Gobierno determinará los niveles jerárquicos, la clasificación y los requisitos para acceder a cada uno de ellos.

En cuanto a los agentes se establecerá un escalafón que permita **mayor motivación y mejor preparación del agente** en función de la experiencia, el buen desempeño y la educación, continuada, que se dará a través de cursos de actualización, evaluaciones periódicas y **promociones al menos cada cinco años;**

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de 2016

Con estricta sujeción a lo dispuesto en la Ley 4 de 1992 se anticipará la nivelación salarial para el personal de agentes y se reestructurará el **régimen prestaciones para viudas, huérfanos e incapacitados**.

El **programa de vivienda propia deberá reestructurarse sobre un sistema que permita incrementar el subsidio de vivienda de interés social para los miembros de la Fuerza Pública** y por otro lado, insertar los proyectos de construcción de viviendas fiscales dentro de los programas gubernamentales de interés social y que incluya como aporte algunos activos con que actualmente cuenta la Institución.

El Gobierno pondrá en marcha a través del Establecimiento Público un **plan quinquenal de vivienda fiscal que contemple la construcción de por lo menos 25,000 soluciones para ser distribuidas por todo el país**.

Código Sustantivo del Trabajo-2011

Capítulo IX. El derecho de asociación en sindicatos se extiende a los trabajadores de todo servicio oficial, **con excepción de los miembros del Ejército Nacional y de los cuerpos o fuerzas de policía de cualquier orden.**

Artículo 414. Derecho de asociación. El derecho de asociación en sindicatos se extiende a los trabajadores de todo servicio oficial, **con excepción de los miembros del Ejército Nacional y de los cuerpos o fuerzas de policía** de cualquier orden.

Fuentes

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.js p?i=6943>

Libro sobre las reformas a la policía de Colombia:
<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Columbia/evaluaciones/reformascontrarreformas.pdf>

Chile

Ley Orgánica Constitucional de Carabineros

Artículo 1o. Dependerá directamente del **Ministerio del Interior y Seguridad Pública** y se vinculará administrativamente con éste a través de la Subsecretaría del Interior.

Artículo 2o. Este personal **no podrá pertenecer a Partidos Políticos ni a organizaciones sindicales.**

(...)

Artículo 8o. La carrera profesional constituye un sistema técnico reglado, cuyas directrices permiten al personal de Carabineros acceder sucesivamente a cada grado jerárquico, ocupar cargos, recibir títulos y reconocimientos que determine la ley.

Artículo 18. Carabineros de Chile estará facultado para planificar y realizar **estudios y cursos de nivel superior** en los ámbitos inherentes a sus respectivos quehaceres profesionales policiales, como asimismo para otorgar al personal los correspondientes títulos técnicos, títulos profesionales y grados académicos en los referidos ámbitos, en la forma que determine la ley.

Artículo 19. La Institución podrá otorgar becas de estudio al personal, si las actividades de capacitación o perfeccionamiento contempladas en los programas comprenden la realización de determinados cursos que no se impartan en Carabineros.

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de
2016**

Artículo 20. El desarrollo profesional comprenderá **cursos habilitantes para el ascenso, perfeccionamiento y especialización del personal.**

Artículo 33.- El personal de Carabineros **tiene derecho**, como retribución por sus servicios, al **sueldo asignado al grado de su empleo y demás remuneraciones** adicionales, asignaciones, bonificaciones, gratificaciones y estipendios de carácter general o especial que correspondan.

En caso de enfermedad o accidente ocurrido en el servicio, el personal gozará de su sueldo íntegro, hasta la recuperación de su salud.

Las remuneraciones serán inembargables, salvo por resolución ejecutoriada en juicio de alimentos hasta por 50 por ciento.

Además, gozará de los derechos que establezca la ley, tales como el feriado anual, permiso con o sin goce de remuneraciones, licencias o subsidios, pasajes y fletes, viáticos, asignaciones por cambio de residencia, vestuario, equipo y alimentación fiscal.

El personal de Carabineros tendrá derecho a asistencia médica y a los beneficios de medicina curativa y preventiva, de conformidad a las normas legales vigentes.

El sistema de salud que asegure el otorgamiento de estas prestaciones se financiará con los recursos que establezcan las leyes y con las cotizaciones del personal.

Artículo 34. El personal que se accidentara en actos de servicio o se enfermara a consecuencia de sus funciones, tendrá derecho, previa resolución administrativa fundada, a que sean de cargo fiscal todos los gastos de atención médica, hospitalaria, quirúrgica, dental, ortopédica y demás similares relativos a su tratamiento clínico, hasta ser dado de alta definitiva o declarado imposibilitado para reasumir sus funciones. Este derecho será regulado en la forma y condiciones que determine el Estatuto del Personal.

Serán de cargo fiscal, igualmente, los gastos de transporte del herido o enfermo, desde el lugar en que se encuentra hasta el centro hospitalario en que será atendido, como los causados con ocasión de controles y exámenes médicos posteriores.

Artículo 35. El personal tendrá derecho a años de abono de servicios computables para el retiro por accidentes en actos del servicio o a consecuencia del mismo; por desempeñarse en lugares aislados; por trabajar en actividades perjudiciales o nocivas para la salud, y por toda otra causal que haga procedente este beneficio, en la forma que determine la ley.

Artículo 37. El personal de Carabineros estará sujeto a todas aquellas obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades que se establezcan en el Estatuto del Personal y demás normas legales y reglamentarias.

Artículo 41. Serán comprendidos en el retiro absoluto los Oficiales y el Personal Civil de Nombramiento Supremo que se encuentren en alguno de los siguientes casos:

- a) Que opten por el retiro voluntario después de cumplir 30 años de servicios efectivos en Carabineros;
- b) Los que hubieren permanecido tres años en retiro temporal.

No obstante, respecto del Oficial procesado cuyo retiro se hubiere dispuesto por los hechos materia del proceso, el plazo se prolongará hasta la terminación de la causa;

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de 2016

- c) Que fuesen separados del servicio o suspendido por medidas disciplinarias administrativas o por sanciones penales impuestas conforme al Código de Justicia Militar;
- d) Que contrajeran enfermedad declarada incurable y que les imposibilite para el servicio o que estuvieren comprendidos en alguna de las causales de invalidez establecidas en el Estatuto del Personal;
- e) Los que cumplieren 38 años de servicios efectivos como Oficiales o 41 computables para el retiro.

Sobre reincorporación:

Artículo 14. El personal de planta de Carabineros que se encuentre en situación de **retiro temporal** podrá reincorporarse por decreto supremo o por resolución de la Dirección General, según corresponda.

La reincorporación se hará dentro del escalafón respectivo, en el mismo grado que tenía el interesado al momento de su retiro.

Artículo 40. Serán comprendidos en el **retiro temporal** los Oficiales y el Personal Civil de Nombramiento Supremo que se encuentren en alguno de los siguientes casos:

- a) A quienes el Presidente de la República conceda o disponga su retiro, a proposición del General Director;
- b) Que hubieren permanecido tres meses sin destino;
- c) Que se hallaren en disponibilidad por más de tres meses;
- d) Que fueren llamados a calificar servicios, y e) Que contrajeran enfermedad curable que los imposibilite temporalmente para el servicio.

Artículo 58. El personal que se reincorpore al servicio en su mismo empleo o plaza, pierde el goce de la **pensión de retiro concedida**, pero tiene derecho a que el tiempo anterior de servicios le sea abonado para los efectos de su posterior retiro.

Fuente: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30329>

España

Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional

(Introducción). Esta Ley Orgánica se estructura en un título preliminar, trece títulos, seis disposiciones adicionales, siete disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y once disposiciones finales. A través de la misma se va a reunir en una norma con rango legal todos aquellos aspectos esenciales del régimen de personal de la Policía Nacional que actualmente se encuentran regulados de forma dispersa en normas de distinto rango, siguiendo para ello la línea marcada por el **Estatuto Básico del Empleado Público**, de manera ordenada, completa y adaptada a la realidad actual.

(...)

Además se relaciona la legislación aplicable, recordando el carácter de derecho supletorio de la normativa de los funcionarios civiles de la **Administración General del Estado**, así como la aplicación directa de algunas de las previsiones contenidas en el **Estatuto Básico del Empleado Público**, como los principios rectores de

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de 2016

acceso al empleo público, la movilidad por razón de género y la aplicación transitoria de los grupos de clasificación.

Artículo 2. (...) 4. El mando superior de la Policía Nacional será ejercido por el Ministro del Interior, a través del Secretario de Estado de Seguridad. El mando directo será ejercido por el Director General de la Policía, bajo la autoridad del Secretario de Estado de Seguridad.

Artículo 3. (...) 2. Los artículos 55 y 82, y la disposición transitoria tercera de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, serán de aplicación directa al régimen de personal de los Policías Nacionales.

Artículo 7. Derechos individuales.

(...) **b)** A la dignidad en el trabajo (...)

h) A la progresión en la carrera profesional y a la promoción interna conforme a los principios de igualdad, mérito, capacidad y antigüedad, y de acuerdo con los requisitos establecidos en esta Ley Orgánica.

i) A la formación profesional permanente y de especialización, preferentemente en horario de trabajo.

j) A la percepción de las retribuciones y, en su caso, las indemnizaciones por razón del servicio que les correspondan.

k) A la información, formación y protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo. (...)

p) A la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

q) Al disfrute de vacaciones anuales retribuidas, o a los días que en proporción les correspondan si el tiempo de trabajo efectivo fuese menor, y a los permisos y licencias previstos en las normas reguladoras de la función pública de la Administración General del Estado, en los términos y condiciones que reglamentariamente se establezcan, teniendo en cuenta la naturaleza y peculiaridades de la prestación del servicio policial.

r) A la asistencia sanitaria y a las prestaciones sociales.

s) A la jubilación, según los términos y condiciones establecidos en las normas aplicables.

t) A los demás derechos que expresamente se les reconozcan por el ordenamiento jurídico.

2. El Gobierno promoverá la consideración social de la labor de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, en el ejercicio de sus funciones, atendiendo a la dignidad del servicio policial.

Capítulo II

Derechos de ejercicio colectivo

Artículo 8. Derechos de ejercicio colectivo.

1. Los Policías Nacionales tienen **derecho a constituir organizaciones sindicales** de ámbito nacional para la defensa de sus intereses profesionales.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de 2016

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, **sólo podrán afiliarse a organizaciones sindicales formadas exclusivamente por Policías Nacionales**. Dichas organizaciones no podrán federarse o confederarse con otras que, a su vez, no estén integradas exclusivamente por miembros de la Policía Nacional, aunque sí podrán formar parte de organizaciones internacionales de su mismo carácter.

3. Asimismo, tienen los siguientes derechos que se ejercen de forma colectiva:

a) A la sindicación y a la acción sindical, en la forma y con los límites normativamente previstos. No podrán ejercer, en ningún caso, el derecho de huelga ni acciones sustitutivas del mismo, o actuaciones concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios.

b) A la negociación colectiva, entendida, a los efectos de esta Ley, como la participación a través de las organizaciones sindicales representativas, en el seno del Consejo de Policía o en las mesas que se constituyan en el marco de dicho órgano, en la determinación de las condiciones de prestación del servicio mediante los procedimientos normativamente establecidos.

c) A ser informados, a través de las organizaciones sindicales, de los datos que facilite la Dirección General de la Policía respecto de las materias que sean objeto de estudio.

Fuente: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-8468-consolidado.pdf>

Ley de Prevención de Riesgos Laborales, Ley 31/1995, del 8 de noviembre: menciona a los policías en su exposición de motivos, Sección 3, párrafo 5; aclarando que “determinadas actividades de policía” están excluidas de la prevención de riesgos laborales, sin embargo dicha Ley “deberá inspirar los estatutos de protección para los trabajadores de policía”.

Costa Rica

Ley General de Policía N° 7410

Artículo 2. Fuerzas de policía y carácter de sus miembros Para la vigilancia y la conservación de la seguridad pública, existirán las fuerzas de policía necesarias. Sus miembros son **funcionarios públicos**, simples depositarios de la autoridad. Deberán observar y cumplir, fielmente, la Constitución Política, los tratados internacionales y las leyes vigentes.

Título III - Del Estatuto Policial

Artículo 50. Alcance y objetivos. El presente Estatuto regulará las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los servidores miembros de las distintas fuerzas de policía, con el propósito de garantizar la eficiencia en el mantenimiento de la seguridad pública y de proteger los derechos de estos servidores.

(...)

Artículo 75. Derechos. Los miembros de las fuerzas de policía protegidos por esta Ley gozarán de los siguientes derechos:

a) Estabilidad en sus puestos, siempre y cuando ingresen al servicio de acuerdo con los requisitos exigidos en el presente Estatuto y si cumplen con sus deberes en la prestación del servicio, según las condiciones determinadas en esta Ley y sus Reglamentos. El servidor solo podrá ser removido de su puesto cuando incurra en una falta grave, de conformidad con el ordenamiento jurídico, o cuando, para mejorar el servicio, se determine su ineficiencia o incompetencia manifiestas, conforme a las disposiciones de esta ley.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de 2016

b) Remuneración salarial justa.

c) Disfrute de vacaciones anuales por quince días hábiles durante los primeros cinco años de servicio; veinte días hábiles durante los segundos cinco años y un mes después de diez años de trabajo. Para el disfrute de este derecho, no es preciso que el tiempo servido haya sido continuo. Solo excepcionalmente podrá interrumpirse el disfrute de este derecho cuando el servidor no pueda ser sustituido por otro o en los casos de emergencia previstos en esta ley.

d) Disfrute de licencias ocasionales con goce de salario o sin él, según los requisitos y las condiciones que reglamentariamente se establezcan.

e) Disfrute de licencias para realizar estudios y cursos de perfeccionamiento, siempre y cuando no se perjudique el servicio público. Los requisitos y condiciones para obtener este tipo de beneficios se establecerán en el Reglamento de la presente ley.

f) Sin perjuicio de sus otras garantías laborales, podrán acogerse al pago de la cesantía, cuando renuncien a su cargo después de haber trabajado por un período no inferior a los doce años. El monto se calculará en la forma que procede para el despido con responsabilidad patronal. Acogerse a este beneficio implica la **imposibilidad de reingresar a la Administración Pública en general**, durante un periodo de cinco años.

g) Conocer las calificaciones con las que sus superiores evalúan sus servicios.

h) Suscripción a su favor, por parte del Estado, de un seguro de vida y otro de riesgos profesionales. Ambos seguros deberán contener una indemnización de sesenta veces el salario mensual, si fallecen o sufren invalidez total, como producto del ejercicio de sus funciones, sin menoscabo de los demás derechos determinados en la legislación vigente.

i) Reconocimiento salarial por el grado de capacitación que vayan obteniendo a lo largo de su carrera.

j) A toda mujer en estado de gravidez, protegida por este Estatuto, deberá otorgársele licencia con goce de salario durante cuatro meses, un mes antes y tres después del parto.

Sobre rehabilitación o restitución :

Artículo 51. Todo funcionario que disfrute de permiso se reincorporará a la plaza que ocupaba al solicitar el permiso.

Artículo 89. Efectos del despido justificado. Todo despido justificado se entenderá sin responsabilidad patronal. El servidor despedido por causa justificada queda inhabilitado para reingresar a cualquier otro cuerpo de policía, durante un período de diez (10) años.

Artículo 201. Restitución de la persona denunciante a la condición laboral anterior. La persona que demuestre haber sido objeto de acoso u hostigamiento sexual, y compruebe que por este hecho sufrió perjuicio en su condición laboral, tendrá derecho a ser restituida al estado en que se encontraba antes del hostigamiento, para lo cual, el órgano decisorio de primera instancia dispondrá las acciones que se estimen necesarias para salvaguardar ese derecho, siendo éstas en todo caso de acatamiento obligatorio.

<http://www.ilsed.org/iccsi/index.php/centro-de-informacion/legislacion/costa-rica/7-ley-general-de-policia-costa-rica/file>

Argentina

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de 2016

Ley N° 21.965: Policía Federal Argentina

Artículo 10. El estado policial otorga los siguientes **derechos esenciales para el personal en actividad:**

- a) Propiedad y uso del grado con los alcances establecidos en esta ley y su reglamentación.
- b) Asignación del cargo que reglamentariamente corresponda a su grado, así también como el ejercicio de las funciones inherentes al mismo.
- c) Uso del uniforme, insignias, distintivos, atributos y armas propios del grado, función y destino que desempeñe.
- d) Los honores policiales y facultades que para el grado y cargo correspondan de acuerdo con las disposiciones legales vigentes o lo que determine la Reglamentación de esta ley.
- e) Percepción de los haberes que para cada grado y situación de revista correspondan, así como la pensión para sus derechohabientes de acuerdo con lo que determine la Reglamentación de esta ley y las disposiciones legales vigentes en la materia.
- f) Los servicios de carácter social y asistencial que legalmente corresponden, para sí y para su grupo familiar.

Capítulo VI

Haber de Retiro

Artículo 96. Cualquiera sea la situación en que revistare el personal en el momento de su pase a situación de retiro, el haber de retiro se calculará sobre el **cien por ciento** (100%) de la suma de los conceptos de sueldo y suplementos generales, o por otros conceptos que se establezcan expresamente en el futuro para el personal en servicio efectivo del mismo grado y antigüedad y según la escala de porcentajes proporcionales al tiempo de servicio.

En todos los casos y para todos los efectos, el haber de retiro tendrá el mismo tratamiento que el sueldo y suplementos generales que perciba el personal en servicio efectivo.

Las asignaciones familiares que establece la legislación nacional, así como los suplementos particulares y las compensaciones a que se refieren los artículos 77 y 78 de la presente ley, quedan excluidos a los efectos del cálculo del haber de retiro previsto en el presente artículo.

Cuando corresponda haber de pasividad, en el caso de baja, aquél se calculará según la escala de porcentajes proporcionales al tiempo de servicio, sobre el **ochenta y dos por ciento** (82%) del haber de retiro que hubiere correspondido al causante si en vez de ser dado de baja hubiera pasado a situación de retiro.

Título IV

Pensionistas

Capítulo I

Deudos con Derecho a Pensión

**Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4450-II, miércoles 20 de enero de
2016**

Artículo 102. Los deudos del personal con derecho a pensión son los siguientes: (...) (Enumera varios como hijos, cónyuge, etcétera.)

Sobre reincorporaciones:

Artículo 19. La baja, que implica la pérdida del estado policial, se produce por las siguientes causas:

- a) Para el personal en actividad o en retiro, por solicitud del interesado.
- b) Para el personal del cuadro permanente que, teniendo menos de **diez** (10) años de servicios simples y que no le corresponde haber de retiro de acuerdo a las disposiciones de esta Ley, sea eliminado a su solicitud u obligatoriamente.
- c) Por cesantía
- d) Por exoneración.
- e) Por pérdida o suspensión de los derechos inherentes a la ciudadanía argentina, cualquiera sea la cantidad de años de servicio del causante.

Artículo 22. El personal de baja por las causas expresadas en el inciso a) del artículo 19 podrá ser reincorporado en su correspondiente escalafón, a condición de que:

- a) Lo solicite en el término de **dos** (2) años a partir de la baja
- b) **El Poder Ejecutivo Nacional** considere conveniente su reincorporación para el caso de personal superior o del Jefe de la **Policía Federal Argentina**, para el caso del personal subalterno.
- c) Se hayan cumplido con las formalidades que para tal efecto establezca la Reglamentación de esta ley.

Artículo 23. La reincorporación se hará en la misma situación de revista, escalafón y grado que tenía el causante en el momento de su baja. En caso de reincorporarse en actividad ocupará el último puesto en el grado del respectivo escalafón.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

El 20 de junio de 2005, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un decreto mediante el cual se adicionó un párrafo quinto (ahora octavo) al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala: “El Ejecutivo federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional”.

A través de esta formulación constitucional, la cooperación con la Corte Penal Internacional quedó condicionada a la decisión en cada caso tanto del gobierno federal como del Senado de la República; esto resulta incompatible con las obligaciones internacionales que adquirió México al ratificar la jurisdicción del Estatuto de Roma (ER) que crea la Corte Penal Internacional.

Con el interés de armonizar nuestro marco nacional y recuperar compromisos internacionales que se han firmado y ratificado por el Estado mexicano, presentamos esta iniciativa para facilitar por todas las vías la jurisdicción complementaria de la corte, pues consideramos que de mantenerse la actual redacción, no estaríamos impulsando el combate a la impunidad respecto de la persecución de crímenes graves y de lesa humanidad que afectan no sólo el acceso a procesos de justicia en nuestro país, sino también en la comunidad internacional; y en paralelo, seguiría desvirtuándose la importancia de la Corte Penal Internacional (CPI) como instancia jurisdiccional.

En este sentido, la iniciativa de reforma constitucional que presentamos propone otorgar jurisdicción plena y complementaria a dicho tribunal internacional que forma parte de la legislación interna mexicana por partida doble: el segundo párrafo del artículo 1 constitucional y el propio párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Argumentos

Por mucho tiempo, la comunidad internacional demandó la necesidad de contar con un tribunal permanente e independiente que juzgara ya no a los estados, sino a los individuos que habían cometido crímenes atroces en la historia de la humanidad durante los siglos XX y XXI. En tanto esa necesidad, se crearon tribunales *ad hoc* a partir de los juicios de Nüremberg y Tokio.

Al mismo tiempo, el desarrollo del derecho penal internacional, del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, motivó a la comunidad internacional a concentrar toda la experiencia acumulada en los procesos de justicia transicional, lo que llevó a crear un código penal de aplicación internacional; es así que surge el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional (CPI), tratado internacional que tipifica y establece la competencia de la CPI sobre los casos graves de violaciones a la dignidad de la persona humana cometidos por individuos.

Este instrumento fue adoptado por diversos países el 17 de julio de 1998, como un:

“...importante logro obtenido por la comunidad internacional tendiente a establecer de manera permanente, y con competencia general, a un tribunal internacional encargado de juzgar penalmente a individuos que hayan instigado, cometido, o permitido, en el ejercicio de sus

funciones oficiales, la perpetración de graves violaciones a los derechos humanos, como lo son el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra”¹.

El 7 de septiembre del mismo año, México firmó el tratado y tras un largo proceso de deliberación, la Cámara de Senadores aprobó su ratificación el 21 de julio de 2005. La misma fue depositada ante la Organización de Naciones Unidas, el 28 de octubre de 2005, convirtiéndose México en el centésimo país en hacerlo. La entrada en vigor del instrumento tuvo lugar el 1o. de enero de 2006.

Tras haber sido ratificado, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas formuló, como resultado del Examen Periódico Universal para México en febrero de 2009, una serie de recomendaciones específicas en las que llama al estado a armonizar plenamente la legislación nacional con las obligaciones derivadas del Estatuto de Roma, así como a incorporar a la legislación federal y estatal las disposiciones de los instrumentos internacionales, incluido el estatuto. Las recomendaciones fueron aceptadas por México por lo que debemos avanzar en su cumplimiento total.

En el tenor de lo expuesto, cabe mencionar que con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, nuestro Congreso de la Unión se encuentra obligado a promover, tramitar y procesar la legislación local en materia de derechos humanos con base en los más altos estándares y referentes internacionales. A partir de esta reforma y de sus importantes modificaciones se impacta directamente la administración de justicia, al evidenciar el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos mediante la expresión clara del principio *Pro Persona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, privilegiando aquellas que brinden mayor protección a las personas.

Aunado a esto, con base en el paradigma de los derechos humanos que se observa con la reforma constitucional de 2011 nuestro país está avanzando; muestra de ello, son los criterios jurisprudenciales que está emitiendo el Poder Judicial de la Federación sobre el cumplimiento de las sentencias de un órgano jurisdiccional internacional como lo es la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH).

Al respecto, se señala que:

“...el Poder Judicial de la Federación tiene la obligación de acatar una orden que le incumba por estar contenida en una sentencia de un tribunal internacional, como sería el caso de juzgar a los perpetradores de violaciones de derechos humanos declaradas por el organismo internacional. Así, conforme a las obligaciones internacionales adquiridas soberanamente por México, todos sus Poderes deben cumplir con lo ordenado en las sentencias emitidas contra el Estado Mexicano”².

Esto tiene su fundamento en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que establece el principio *pacta sunt servanda*, y señala que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe y, para el caso específico del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, el artículo 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que los estados parte se comprometen a cumplir la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en todo caso en que sean parte.

Resoluciones como esta se vuelven fundamentales al reconocer la crisis de derechos humanos a la que nos enfrentamos que requiere atender los elementos sustantivos de la justicia restaurativa para lograr derecho a la verdad, a acceder a procesos de justicia, a la reparación integral y a las garantías

de no repetición que han sido componente fundamental de las recomendaciones surgidas de organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos para combatir la impunidad sistémica en la comisión de crímenes atroces y que en el derecho internacional se han incorporado como delitos de lesa humanidad.

No podemos olvidar que el Estatuto de Roma fue concebido como un instrumento progresivo capaz de aumentar su aplicación y su alcance para proteger a las personas de las violaciones más graves a su dignidad, atendiendo a:

“...la complementariedad de la Corte no pretende sustituir a las jurisdicciones nacionales, sino que constituye un importante incentivo y alternativa para que aquéllas realicen con responsabilidad y eficacia los procesos necesarios para evitar la impunidad de los individuos que cometen tan severos crímenes”³.

La crisis de violencia criminal e institucional que ha derivado a su vez en una crisis humanitaria y de derechos humanos ha colapsado el sistema de derechos y de justicia y pervertido la convivencia y el tejido social. Los graves casos de violación de derechos humanos como detenciones arbitrarias, desapariciones de personas, tortura, desplazamiento interno forzado y ejecuciones extrajudiciales, sólo evidencian que la impunidad y la corrupción son constantes en el sistema de justicia.

De igual forma, resulta alarmante la impunidad que prevalece en el país. De acuerdo al Índice Global de Impunidad 2015, México se ubicó como el segundo lugar con más impunidad en un ranking de 59 estados que conforman a la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Muestra de esto se refleja en 98 por ciento de los casos criminales que permanecen sin solución, lo que refleja las garantías de las que gozan la corrupción y la impunidad en nuestro sistema de impartición de justicia.

Por ello, la recuperación y preminencia del Estado de derecho debe ser el eje central de cualquier enfoque de prevención, investigación, sanción y erradicación de las violaciones masivas a los derechos humanos a nivel nacional, y de complementariedad a nivel internacional. Frente a esto, debemos impulsar medios, herramientas y un marco legal para llevar a los responsables ante la justicia, ya así evitar a toda costa, la impunidad.

“...el desarrollo del concepto de comunidad internacional como sujeto activo en la protección de intereses que le son propios, requiere, paralelamente, la consolidación de instrumentos jurídicos de exigencia de responsabilidad que, como el propio concepto de comunidad internacional, también suponen un avance respecto de los conceptos tradicionales de soberanía estatal y territorialidad”⁴.

De este modo, la reforma constitucional que se presenta permite impulsar la eficiencia del marco del Estatuto de Roma, sentar las bases constitucionales para los medios de coordinación y cooperación que la CPI necesita, apuntar al reconocimiento de la competencia plena de este tribunal internacional, así como de otros tribunales internacionales y al carácter vinculante de sus resoluciones. Debemos estar conscientes que no podemos luchar contra la impunidad sin proveer a la corte de instrumentos apropiados para defender los valores de la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y, ante todo, el acceso a procesos justicia para las víctimas. Sin un marco legal de cooperación que expidan los estados no es posible que la justicia internacional funcione.

La CPI ayuda a la comunidad internacional a acortar la brecha de impunidad por los crímenes internacionales más atroces, y es de explicitar que esta corte es de último recurso, pues los sistemas legales nacionales tienen la responsabilidad primaria de enjuiciar a los autores de los peores crímenes; al incorporar los crímenes que se encuentran en el Estatuto de Roma a las legislaciones nacionales, los estados pueden emprender juicios efectivos. Por ello, implementar el Estatuto de Roma brinda también la oportunidad de reformar los sistemas penales nacionales y así reforzar el estado de derecho, la paz y la seguridad ciudadana.

El texto actual del párrafo octavo del artículo 21 de nuestra Carta Magna debe ser modificado al presentar supuestos discrecionales, en primer lugar “el reconocimiento de la competencia de la Corte no es una potestad que el Congreso de la Unión pueda conceder al presidente, sino una obligación de derecho internacional que se genera a partir de convertirse un estado en parte del estatuto; y en segundo lugar, porque una vez que se ha hecho parte en el estatuto, como es el caso de México desde 2005, el estado acepta tal competencia sin más y no, como dice el párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución política: “en cada caso”⁵.

Dicha discrecionalidad debe eliminarse de nuestra Constitución, puesto que México como estado parte en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados ha aceptado lo que establece el artículo 27 que determina: “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

Como legisladores y legisladoras, tenemos la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos mediante una revisión que elimine o reforme normas que sean contrarias u omisas con respecto al cumplimiento cabal de todos los preceptos para la protección de la dignidad de las personas y sus derechos, y partimos de la premisa constitucional de que el ejercicio de los derechos humanos y sus garantías son norma suprema, sin importar si provienen de fuente nacional o internacional.

Fundamento legal

De conformidad con lo anteriormente expuesto, quienes suscriben, diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1; 77, numeral 3; y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 21. ...

...

...

...

...

...

...

El Estado mexicano reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en términos de lo dispuesto en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

...

...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión contará con un plazo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para expedir las disposiciones reglamentarias del párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tercero. El Congreso de la Unión deberá modificar la legislación secundaria aplicable en materia penal y procesal penal a fin de tipificar los delitos que contempla el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en un plazo máximo de seis meses, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Cuarto. El Congreso de la Unión deberá modificar la legislación orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Fiscalía General de la República y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a fin de garantizar la cooperación con la Corte Penal Internacional en un plazo máximo de seis meses, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Quinto. A partir de la entrada en vigor del presente decreto y hasta en tanto no se cumpla con lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del presente decreto, las autoridades competentes aplicarán, en su caso, la tipificación de los delitos que contempla el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en los términos que este mismo instrumento dispone.

Notas

1 Boeglin, N et al. La Corte Penal Internacional: Una perspectiva Latinoamericana. San José, C.R.: Upeace University Press, 2012.

2 Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Todas las autoridades del Estado mexicano, incluyendo el Poder Judicial de la Federación, deben acatar lo ordenado en aquéllas”, Décima Época, 2006181, Tesis: 1a. CXLIV/2014 (10a.), Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, Pág. 823, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

3 Guerrero Rosales, Humberto Francisco y Sirvent Bravo-Ahuja, María (coords.), Manual para la implementación del Estatuto de Roma en la legislación mexicana, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, AC; México, 2008; p. 18

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4458-IV, lunes 1 de febrero de 2016

4 García Arán, Mercedes, (colaboradora) “Crimen internacional y jurisdicción universal. El caso Pinochet. El principio de justicia universal”. Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2000.

5 Amnistía Internacional. “México: recomendaciones sobre la iniciativa de ley que adapta parcialmente el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional” Londres, 2011.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de febrero de 2016.

Diputados: Francisco Martínez Neri (rúbrica), Alberto Martínez Urincho, Omar Ortega Álvarez (rúbrica), Guadalupe Acosta Naranjo, Jesús Zambrano Grijalva, Cristina Gaytán Hernández, Maricela Contreras Julián, Felipe Reyes Álvarez, Arturo Santana Alfaro, Waldo Fernández González, Daniel Ordoñez Hernández.

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 61, 111 Y 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

Los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en los artículos 6, fracciones I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta honorable asamblea la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos, suscrita por los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, marco jurídico fundamental de nuestra nación, contempla diversos mecanismos jurídicos para el buen ejercicio de poder público; entre estos mecanismos se encuentran el **Fuero Constitucional**. Esta figura jurídica fue creada principalmente para otorgar un equilibrio entre los poderes de la nación, sin embargo con el paso de los años se han venido desvirtuado en cuanto a su finalidad original.

El juicio político y la declaración de procedencia son los únicos mecanismos jurídicos en la normatividad mexicana para fincar responsabilidades políticas, y/o iniciar procesos penales a quien, en calidad de legislador y/o servidor público, también llamados funcionarios de primer nivel; incurran en la comisión de delitos o violaciones graves a la Ley Suprema y a la normatividad emanada de esta. El mecanismo jurídico constitucional del juicio político posibilita el establecer que el acusado puede ser destituido e inhabilitado hasta por 20 años para desempeñar cualquier cargo en el ámbito del servicio público. Asimismo, la Declaración de Procedencia, posibilita la separación del cargo y la posibilidad de ser procesado penalmente por los tribunales ordinarios.

Las figuras mencionadas, consagradas en nuestra Carta Magna, son conocidas y denominadas como “Fuero Constitucional”, término que comprende la Inviolabilidad y la Inmunidad parlamentaria, para el caso de los legisladores, sujetos de interés primordial para esta iniciativa. Ambos términos constituyen el conjunto de privilegios y prerrogativas en favor de los integrantes de una asamblea deliberativa y legislativa que son ubicados en una situación sui generis, distinta a la normatividad que rige en este apartado, para los demás ciudadanos. Nos referimos a la Inmunidad que gozan los legisladores para poder expresar con libertad su opinión, en el desempeño de su cargo, sin poder ser reconvenidos por ello.

El Fuero es una figura jurídica incorporada a nuestro derecho constitucional desde las Cartas Supremas de Cádiz, heredada a nuestra Ley Fundamental de 1824, posteriormente a la Constitución Centralista de 1836 y por último a la reformista de 1857. La finalidad de la inmunidad constitucional para los legisladores en el Congreso fue para fortalecer el equilibrio de poderes de la Unión y la forma en que se integraría el Sistema Político Mexicano.

En torno a las figuras jurídicas en mención, la Constitución de 1836, consideraba al Poder Ejecutivo, a los Ministros de la Alta Corte de Justicia, así como a los de la Marcial, los Secretarios del Despacho, los Consejeros y los Gobernadores de los Departamentos; en cambio, en las demás constituciones se hace referencia a una especie de protección en favor de los integrantes del

Congreso, a efecto que éstos desempeñen sus funciones con autonomía e independencia de criterio y expresión de opiniones.

En este contexto histórico la Carta Magna de 1917 no menciona el término jurídico “Fuero Constitucional”; no obstante, el artículo 59 de la Constitución de 1857 sí lo menciona y a la letra dice: “Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”. Este texto es similar al artículo 61 de la nuestra actual Constitución, pero fue hasta la reforma de 1977, es decir después de 120 años cuando se adicionó un segundo párrafo que incorpora de manera textual el término “Fuero Constitucional”, convirtiéndose nuevamente en una figura jurídico-política.

Desde 1982 hasta 1990 se han efectuado diversas reformas constitucionales, mismas que han retomado la redacción de la Constitución de 1836; con éstas se modifica de manera integral el Título Cuarto de nuestra actual Carta Magna, con lo cual se amplía la protección a un diverso y número mayor de servidores públicos. Actualmente 1,854 gozan de la inmunidad procesal, entre ellos, el titular del Poder Ejecutivo, los Legisladores del Congreso de la Unión, los 500 Diputados, los 128 Senadores, los 11 Ministros del Poder Judicial, los 7 Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los 7 Consejeros de la Judicatura Federal, los 20 Secretarios de Estado y los 66 integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Así también, protege al Procurador General de la República, al Procurador de Justicia del Distrito Federal, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a los 11 integrantes del Instituto Nacional Electoral, a los 1,071 diputados de los 31 Congresos Locales, y a los 31 gobernadores.

En el caso de los diputados y gobernadores de las 31 entidades federativas, es competencia de los Congresos locales realizar el juicio de procedencia, donde las causas son diferentes, de acuerdo con las propias constituciones locales.

Conforme a la doctrina jurídica, la figura del fuero ha sido concebida como una prerrogativa consagrada en la Constitución, inicialmente a favor de los integrantes de las Cámaras, como órganos colegiados del poder público; posteriormente fue hecha extensiva a otros servidores públicos con la finalidad de protegerlos en el desempeño de sus funciones; extensión definitivamente innecesaria en la mayoría de los funcionarios que no son elegidos por el voto popular.

A partir de esta premisa, es menester precisar que nuestro sistema jurídico mexicano está concebido en la Carta Magna, la cual fue creada para consagrar primordialmente las garantías individuales, derechos y prerrogativas constitucionales y para establecer sus límites con la finalidad de fortalecer el equilibrio de poderes en el sistema político mexicano así como el equilibrio interno en la conformación de nuestra institución legislativa federal y estatal.

Es así como el artículo 61 de nuestra Constitución Federal señala la “Inviolabilidad” de los legisladores en su párrafo primero, así como el resguardo del “Fuero Constitucional” de los mismos en el segundo párrafo; mandatos que se traducen en privilegios concedidos por el sistema político mexicano que ejercen la figura del cargo de representantes populares.

El artículo 111 constitucional establece que servidores públicos pueden ser sujetos a un proceso penal, sin ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su cargo.

Por otra parte el artículo 112 constitucional, primer párrafo, considera que los casos donde no procede la inmunidad procesal es en aquellos donde el servidor público esta separado del cargo, sin embargo, el segundo párrafo protege a este antes de ser sometido a un proceso penal. Sí el servidor público enlistado en el artículo 111 regresa o es electo para un cargo de elección popular, entonces para este caso será indispensable la Declaración de Procedencia emitida por la Cámara de Diputados.

Evidentemente, el artículo 61 constitucional establece una excepción que otorga a los legisladores el privilegio de no ser procesados penalmente, ante la posibilidad de ser responsables en la comisión de un delito, salvo en el caso en que se encuentre separado en ese momento de sus funciones legislativas.

El artículo 111, en concordancia con lo arriba mencionado, señala que los servidores públicos que no han sido electos por el voto popular no podrán tener el beneficio de la inmunidad procesal en materia penal.

En cuanto al fuero constitucional el Procurador General de la República, este servidor público es nombrado por el titular del Poder Ejecutivo de acuerdo con el artículo 89 constitucional, fracción IX, previa ratificación del Senado de la República. Lo mismo sucede con los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. En ambos casos se otorga la inmunidad procesal, y lo anterior puede entenderse por ser responsables del Poder Judicial, pero no es así el caso del Procurador quien no es titular de un poder; lo es de una institución del poder ejecutivo, entonces por razonamiento lógico, todas sus actuaciones deben estar apegadas a derecho.

En el caso de los miembros del Consejo de la Judicatura Federal y de la Judicatura del Distrito Federal, son dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Poder Ejecutivo, los cuales se encuentran en el mismo supuesto anterior, de acuerdo con lo establecido en artículo 100 de la constitución.

Respecto a los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, son nombrados por sus respectivos Consejos de la Judicatura, los cuales se encargan de llevar a cabo la selección y nombramiento de los magistrados y jueces, razón por la cual resulta innecesario que posean “Fuero Constitucional”, principalmente porque son servidores públicos nombrados por un órgano especial que dista mucho de ser elegidos directamente por el voto popular o ser nombrados y ratificados por alguno de los poderes de la Unión.

Sobre los Consejeros Electorales, ellos son seleccionados, aprobados, designados, y en su caso, destituidos por la Cámara de Diputados, cuyas funciones son dirigir y vigilar el buen desempeño del organismo público autónomo encargado de organizar los procesos electorales del país, por lo cual su desempeño debe ser leal y digno en el cargo que les fue conferido.

En torno a los Magistrados del Tribunal Electoral, su nombramiento adquiere características especiales, debido a que el presidente del Tribunal es nombrado directamente por la Suprema Corte de Justicia, y además propone a los demás magistrados, quienes son ratificados por los senadores.

Es importante reiterar que todos y cada uno de los servidores públicos mencionados, disponen de procedimientos y métodos específicos ya definidos para ser designados a fin de ejercer un encargo, y consecuentemente, sobre la responsabilidad de sus actos durante el ejercicio de su funciones, independientemente de otras violaciones o delitos que cometan en contra de la Constitución y sus leyes federales.

De igual forma, se tomó en cuenta el caso de los ministros de la Suprema Corte a quienes se retirará del cargo en la integración de la averiguación previa, considerando que no pueden ser juez y parte en dicho procedimiento penal.

Hemos de resaltar que el “Fuero Constitucional” es una prerrogativa para el buen desempeño de la Asamblea en el Congreso, no como un derecho subjetivo, sino como garantía que permite el funcionamiento de las Cámaras, porque si se aplicara como lo ordena la Constitución (“...son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”), no habría impunidad.

Evidente que el sistema político se ha dedicado a desvirtuar la “inviolabilidad constitucional” en un “Fuero de Impunidad”, que sirve como escudo para el pago de prebendas de muchos políticos, como ex gobernadores, ex secretarios de Estado, ex ministros, quienes buscan ser legisladores para evitar ser procesados por diversos delitos cometidos durante su encargo y en el ejercicio del mismo, como son los malos manejos de fondos públicos, entre otros delitos, porque para muchos político, ser servidor público es sinónimo de riqueza con cargo al erario.

Por otra parte, también han tomado como un parteaguas el hecho de acudir a las instancias internacionales de derechos humanos para evitar que se le retiren sus canonjías, olvidando que dichas instancias, aun en derechos humanos, no están por encima de los derechos de la colectividad para protegerlos de corrupción.

En razón de que la finalidad de la inmunidad otorgada a los legisladores es para defender las garantías de libertad y democracia en favor de los ciudadanos, pero sobre todo, proteger los derechos y obligaciones; de aquí la exigencia del Partido Encuentro Social, de erradicar al mal empleado y mal llamado “Fuero Constitucional”, que se traduce en impunidad.

Sin embargo, estas prerrogativas no implican que un legislador pueda hacer su libre albedrío, traduciéndose en un derecho sin control, derivándose en abusos, corrupción e impunidad; en razón de esto, la mayoría de las democracias han generado procedimientos para acotar el alcance y el ejercicio, tanto de la inviolabilidad como de la inmunidad.

En consecuencia, se debe delimitar y regular qué servidores públicos deben tener, por razón del su encargo, la “inviolabilidad” y eliminar la frase “fuero constitucional”, que en ocasiones se ha confundido con “Impunidad Constitucional”, por lo cual es necesario reformar los preceptos aquí mencionados.

Con base en los motivos anteriormente expuestos, los argumentos mencionados dan origen a la materialización de la siguiente iniciativa, que cuenta con los siguientes elementos:

El artículo 61 constitucional, si bien es cierto que no se modifica en el primer párrafo, sí resulta necesario agregar al mismo una interpretación adecuada respecto de sus alcances, ya que se ha malinterpretado en la práctica, y aunque el sentido gramatical es correcto, no siempre se comprende a cabalidad, sin una lectura gramatical y sistemática.

La protección constitucional contenida en el mencionado artículo 61 no se extiende a todos los ámbitos de la vida del legislador a quien va dirigida, sino que está muy especificada a un ámbito determinado, ya que expresa textualmente, en lo que interesa “... por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos...”. Los elementos de la protección van encaminados de manera exclusiva a “**las opiniones**” que viertan “**en el desempeño**” de sus funciones, lo que de ninguna

manera significa una autorización para violar el resto del marco normativo de nuestro país, pues pensar que dicho atributo fuese extensivo a todas las áreas de la vida del legislador, sería darle una interpretación que va mucho más allá de la verdadera razón de ser, puesto que se trata de darle libertad en el ejercicio o cumplimiento de su función, mas no al resto de las áreas de la vida del legislador, como indebidamente se ha interpretado, ya sea por ignorancia o por conveniencia.

Lo expuesto en el párrafo anterior se desprende y se entiende del análisis gramatical o literal, pero si hubiere aún dudas, entonces utilizaremos a continuación la interpretación sistemática.

Existen otras disposiciones dentro del mismo marco constitucional, que nos permiten llegar a la misma conclusión expresada anteriormente, como por ejemplo lo establecido en el artículo 128, que textualmente dice: “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.”, con lo cual se establece que todo funcionario público está obligado a respetar y cumplir con las disposiciones de la Constitución y todas las demás leyes derivadas de la misma. No podría concebirse un estado de excepción tan grande, que la misma Constitución se contradijera al dar un marco jurídico demasiado exclusivo a un sector de la población, como para que no se sujetará a ninguna ley en el ejercicio de su función. Es obvio que ese no es el sentido de la norma constitucional en análisis.

Si el artículo 61 constitucional otorgara privilegios sin límites a los legisladores, entonces el artículo sexto constitucional, le otorgaría la misma potestad al resto de la población, ya que textualmente dice: “la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa,...”, sin embargo esta garantía también tiene sus límites, establecidos en esta misma norma, al seguir diciendo: “...sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público;”, lo que significa que la garantía en cuestión está limitada a que el ejercicio de ese derecho no ataque a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público, es decir, que de lo contrario, sí serán objetos de inquisición judicial o administrativa.

Si hiciéramos una comparación, podríamos decir que la libertad dada a los legisladores en el artículo 61, está limitada por el artículo 128 ya citado; en tanto que la libertad dada al ciudadano en el artículo sexto, está limitada en la segunda mitad del mismo artículo sexto, y en estricto sentido, esta misma ultima norma limitante también le es aplicable al propio legislador, por lo que del análisis en conjunto se desprende que la libertad otorgada a los legisladores en el texto en estudio, está muy claramente delimitada a un marco de actuación muy específico, que es “en el desempeño de su cargo”, no existiendo ninguna otra norma que permita darle un sentido más amplio a dicha disposición.

Aun si analizamos detalladamente la expresión: “en el desempeño de su cargo”, y si comparamos esa expresión con las facultades de los legisladores, en cuanto a las funciones, encontraremos que en ninguna parte se le faculta para la comisión de delitos en el desempeño de su cargo.

Por otra parte, y prosiguiendo por la interpretación sistemática, encontramos en la misma constitución una figura muy similar, respecto a la libre expresión de las ideas establecida en el artículo siete constitucional, que dice textualmente en lo que interesa:

“Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio...”

La libertad que describe esa disposición constitucional no es absoluta, ya que su ejercicio implica el respeto a otros derechos, misma limitante que está establecida en el segundo párrafo de esa misma disposición, que a la letra dice:

“Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución...”

El ejercicio de la libertad de opinión está remitido a las condicionantes establecidas en el artículo sexto de la misma constitución, ya analizado con anterioridad, con lo que se concluye que en la actualidad no existe ninguna disposición jurídica que impida el ejercicio de la acción penal en contra de los legisladores, considerando aún que si la conducta criminal se hubiere dado en el ejercicio del cargo, como por ejemplo al hablar en tribuna, ya que la disposición establece “...a través de cualquier medio...”, ello no significa que el responsable se encuentre exento de enfrentar la justicia penal.

Como se puede apreciar, ningún derecho es absoluto, sino que tiene una razón de ser y un contexto en el que se ubica, ya que sin los cuales la norma jurídica quedaría a la deriva de cualquier interpretación arbitraria, como lo ha sido con el llamado fuero constitucional.

Los casos y ejemplos anteriormente mencionados se refieren a los aspectos de responsabilidad jurídica, sin embargo, la misma constitución establece una protección especial para que la expresión de ideas no sea causa de responsabilidad política, al establecerlo así el artículo 109 de la constitución, en su tercer párrafo, que a la letra dice: “No procede el juicio político por la mera expresión de ideas”.

Hasta lo expresado en este momento, la garantía para la expresión de opiniones e ideas está contemplado como un derecho constitucional que está claramente delimitado en cuanto a su ejercicio, tanto respecto de la responsabilidad jurídica y como la responsabilidad política, como ya se expuso.

No se propone una modificación a esta parte del texto constitucional, porque se considera que es clara en cuanto a sus alcances jurídicos, pero sí se propone una adecuada regulación, puesto que el texto vigente en el artículo 111 representa un obstáculo para el ejercicio de acciones penales en contra de los legisladores, cuyo procedimiento nos referiremos más adelante.

En lo que se refiere al segundo párrafo del texto actualmente vigente, se propone una modificación en la redacción del mismo para eliminar la palabra “fuero constitucional” con el propósito de evitar el uso de esa expresión que se encuentra muy asociada a la palabra impunidad, dejando en el fondo el mismo significado del texto vigente.

Se agrega un tercer párrafo al artículo 61 constitucional, con el objeto de ponerlo en armonía con la modificación propuesta a los artículos 111 y 112, consistente en otorgar autorización para que se puedan ejecutar órdenes de aprehensión al interior de las instalaciones del recinto parlamentario, con el propósito de evitar la evasión de la justicia por quienes, teniendo en su contra una sentencia condenatoria, pretendan refugiarse en dicho inmueble, bajo el argumento de que es inviolable.

Se sigue considerando que el recinto en donde se llevan a cabo las sesiones es inviolable en cuanto a que se trata de un espacio de la libre expresión de las ideas, pero la propuesta del tercer párrafo pretende no permitir que con el pretexto mencionado se evite el cumplimiento de una sentencia

condenatoria, como ya ha sucedido en el pasado, en el que por una interpretación ventajosa, se ha evitado el cumplimiento de una orden judicial.

Se tuvo especial cuidado de permitir el ingreso de autoridades judiciales para el cumplimiento de una orden de aprehensión, que desde luego supone el debido cumplimiento del procedimiento establecido en los artículos 111 y 112, sin embargo, para qué la autoridad judicial le dé cumplimiento al mandato en cuestión, no se deja a la plena libertad de la autoridad ordenadora, sino que se establece como condición que exista una previa autorización del presidente de la Cámara respectiva, como requisito indispensable e infranqueable, para evitar cualquier intromisión no autorizada.

En lo que respecta a la propuesta de modificar el artículo 111, cuya esencia en el texto vigente es regular el procedimiento denominado declaración de procedencia, sustituyéndolo por un procedimiento, apartado de presiones políticas, con menos complejidad para permitir el desarrollo normal de los procesos penales en contra de los funcionarios que ahí se mencionan.

En términos generales, el contenido de la propuesta del artículo 111 es muy diferente al texto actualmente, sólo se conserva el párrafo cuarto con el mismo texto vigente.

Lo primero que se observa en la propuesta de modificación al artículo 111 es que desaparece de la enunciación de los servidores públicos, la mención de los diputados y Senadores del Congreso de la Unión y de los diputados de la Asamblea Legislativa, respecto a los cuales no había una razón en sí para brindarles la protección del fuero que ahí se especificaba. Se deja en el listado aquellos servidores públicos que fueron de elección popular, aunque por excepción se incluye los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se establece como principio de que los servidores públicos mencionados al inicio sí pueden estar sujetos a proceso penal, con la reserva de que en tanto que no exista sentencia condenatoria en su contra, no podrán ser privados de su libertad.

La redacción del mismo se establece en un sentido diferente, en el que la primera oración establece que sí pueden ser privados de su libertad los servidores públicos que cuenten con una sentencia condenatoria en su contra. De manera específica se establece que bastará la sentencia condenatoria del juez de primera instancia para proceder a la separación del cargo, y aunque pudiera parecer una medida excesiva, por tratarse de una sentencia de que aún no tiene la categoría de cosa juzgada, también es cierto que el texto vigente le otorga menores beneficios al servidor público, ya que no es necesario que exista una sentencia condenatoria para que se someta a la consideración del pleno para el efecto de la declaración de procedencia, es decir, con la existencia de una simple averiguación previa en la actualidad un servidor público pudiera quedar separado de su cargo con el acuerdo de la Cámara, sin que se le hubiera dado oportunidad de ser oído y presentar pruebas en su favor, por lo que establecer que al menos haya concluido la primera instancia para separarlo del cargo, deja al servidor público en una mejor posibilidad hasta que obtenga sentencia condenatoria en primera instancia.

En el segundo párrafo de la propuesta del artículo 111, se establece que el servidor público, aun cuando esté sujeto a proceso penal, podrá continuar en el ejercicio de sus funciones, sin que pueda ser detenido, lo que implica la imposibilidad del juez de la causa a que gire orden de aprehensión, así como cualquier otra medida que tuviere como efecto privarlo de la libertad, sin embargo, ya no podrá seguir gozando de sus beneficios desde el momento en que obtenga sentencia condenatoria en su contra en primera o segunda instancia.

Se establece que el efecto de la separación del cargo sea mediante sentencia condenatoria en primera o en segunda instancia, ya que pudiera suceder que en primera instancia, el servidor público pudiera obtener una sentencia absolutoria, sin embargo, si el ministerio Público interpusiere el recurso de apelación, podría ser que en segunda instancia obtenga una sentencia condenatoria.

En el tercer párrafo de la propuesta de artículo 111, se establecen los efectos jurídicos considerando el sentido de la sentencia, respecto de la posibilidad de seguir o no en el ejercicio de las funciones del servidor público en cuestión. Si fuere condenatoria, el órgano jurisdiccional al ejercicio de sus funciones, notificará al presidente de la Cámara la resolución correspondiente, la que originará la separación del cargo, y como consecuencia, quedará a disposición de la autoridad correspondiente.

Se contempla la posibilidad de que un servidor público en primera instancia obtenga sentencia condenatoria, lo que originará la separación del cargo, pero si con posterioridad obtiene sentencia absolutoria como cosa juzgada, entonces podrá a volver al ejercicio de sus funciones en el cargo que tenía, si es que el período para el que fue electo, en el caso de los legisladores, no haya concluido. Si dicho período para el que fue electo ya concluyó, habrá posibilidad para volver a ocupar el cargo. En el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia la Nación, en virtud de que el cargo es vitalicio, no existe imposibilidad para que vuelva a ejercer las funciones, en el caso de que obtenga sentencia absolutoria con la categoría de cosa juzgada, sin embargo, cualquier sentencia condenatoria también le originará la separación del cargo, y en el caso de que dicha sentencia alcance la categoría de cosa juzgada, y aun cuando el cargo es vitalicio, no podrá regresar al ejercicio de su función, dada la trascendencia y naturaleza de la misma.

Al inicio del primer párrafo del artículo 111, no se enlista el cargo del presidente de la República, ya que el actual párrafo cuarto queda vigente, sin hacerse ninguna modificación al respecto, ya que los asuntos por los cuales puede ser procesado penalmente el presidente de la República ya están establecidos en el artículo 108 constitucional, y el procedimiento para su desahogo será conforme a la regla del artículo 110, por lo que el procedimiento para ese cargo seguirá sin modificación en la presente iniciativa.

Un caso en especial es el de los ministros de la Suprema Corte de Justicia la Nación, que se dejaron en el listado del artículo 111, y que son los únicos servidores públicos que no están por elección popular, siendo por ello, el procedimiento que se plantea es difiere en cuanto a la etapa procesal para ser separado del cargo, contemplándose que pueden ser separado del cargo, una vez que la averiguación previa que esté integrada en su contra sea dictaminada en el sentido de ejercer acción penal en contra de determinado ministro, siendo en este estado procesal en que el procurador general de la República podrá solicitar la Cámara de Senadores a que proceda en los mismos términos como si se tratase de una sentencia condenatoria emitir el primero segunda instancia, para el caso de los legisladores.

Se consideró que la Cámara de Senadores sea el órgano que acuerde la separación del cargo del servidor público, en razón a que es esta la que interviene en el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, motivo por el cual se deja el procedimiento descrito en este artículo, para que se le dé cumplimiento a las disposiciones relacionadas con la separación del cargo, y posteriormente en el artículo 112 para que sea este órgano el que complemente las etapas procesales a su cargo.

Una particularidad de esta iniciativa es que los ministros que resulten con sentencia condenatoria, con independencia del delito del que se trate, quedarán separados definitivamente del cargo, es decir, una sentencia condenatoria, por más mínimo que sea el delito, originará la separación

definitiva del carácter de ministro, en consideración a que tales personas deben también observar una conducta ejemplar, al igual que el resto de los servidores públicos, siendo por ello que no se les permitirá volver al ejercicio de sus funciones, en la hipótesis de que obtengan una sentencia condenatoria.

El último párrafo de este artículo hace referencia a los servidores públicos de elección popular de los Estados y Municipios, salvo a los diputados locales, los cuales se regularán por las disposiciones correspondientes a cada legislatura, conforme a las reglas establecidas de cada entidad, en donde se iniciará el procedimiento que corresponda, a petición del procurador general la República, con el fin de que se eliminen las disposiciones que impidan el directo ejercicio de la acción penal en contra de los mencionados servidores públicos que hubiesen cometido delitos federales.

En lo que se refiere a artículo 112, se describen los plazos y la forma de cumplir diversas etapas procesales, establecidas para que, al tener conocimiento la Cámara que corresponda, respecto de la existencia de un dictamen para el ejercicio de la acción penal o una sentencia condenatoria en primera o segunda instancia, en contra de los servidores públicos descritos en el artículo 111, se proceda puntualmente a la separación del cargo, eliminando cualquier posibilidad de que no se haga de manera inmediata, evitando que el cumplimiento de las mismas quede a discrecionalidad de los funcionarios públicos a su cargo y que se haga retardar la aplicación de la justicia.

Texto vigente	Texto iniciativa
<p>Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.</p> <p>El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>	<p>Artículo 61. ...</p> <p>El presidente de cada Cámara velará por el respeto a la inviolabilidad constitucional de los miembros de la misma y por la del recinto donde se reúnan a sesionar.</p> <p>No se considera que se violente el recinto parlamentario cuando se trate cumplimentar una orden de aprehensión, y exista previo permiso y coordinación del presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente.</p>
<p>Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar de proceder contra el inculcado.</p> <p>Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.</p> <p>Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.</p> <p>Por lo que toca al presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.</p>	<p>Artículo 111. Para proceder penalmente contra los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar de proceder contra el inculcado.</p> <p>Sólo podrán ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su cargo los diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los diputados Locales, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuando previo proceso penal sea dictada sentencia condenatoria en su contra.</p> <p>Durante el proceso penal, el servidor público podrá seguir en su cargo. Las medidas cautelares que el juez determine no podrán consistir en privación, restricción o limitación de la libertad mientras no exista en primera instancia, una sentencia condenatoria.</p> <p>Cuando se dicte sentencia condenatoria, ya sea en primera o segunda instancia, el órgano jurisdiccional notificará al presidente de la Cámara, que el servidor público ha sido sentenciado, a efecto de ser separado del cargo y quedar a disposición de la autoridad correspondiente. Si la sentencia fuere absoluta en instancia posterior, el inculcado podrá reasumir su función. Si fuere condenatoria</p>

<p>Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.</p> <p>Las declaraciones y resoluciones de la (sic DOF 28-12-1982) Cámaras de Diputados (sic DOF 28-12-1982) Senadores son inatacables.</p> <p>El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.</p> <p>En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.</p> <p>Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.</p> <p>Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.</p>	<p>como cosa juzgada, no podrá regresar al cargo ni se concederá al reo la gracia del indulto, y concluida la pena no regresará al cargo para el cual fue electo o designado.</p> <p>Por lo que toca al presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.</p> <p>Para el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y estando debidamente integrada la averiguación previa, el Procurador General de la República solicitará a la Cámara de Senadores, a efecto de que proceda en los términos previstos en este apartado, lo separe del cargo y se proceda penalmente en su contra.</p> <p>Para el caso de que la sentencia sea condenatoria como cosa juzgada, no regresaran al cargo de Ministro.</p> <p>Para poder proceder penalmente por los delitos federales contra los Gobernadores, presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Estados, el Procurador General de la República, solicitará a las legislaturas locales, para que en el ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda, a efecto de que se pueda ejercer la acción penal.</p>
<p>Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.</p> <p>Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se</p>	<p>Artículo 112. Durante el periodo que dure el proceso penal, los servidores públicos a los que hace referencia el artículo 111 de esta constitución, podrán continuar ejerciendo el cargo hasta que se dicte sentencia definitiva condenatoria en su contra, la que originara la separación definitiva del cargo. En caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, se hará conforme lo establecido en el artículo 111, párrafo quinto.</p>

<p>procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.</p>	<p>El órgano de procuración de justicia o jurisdiccional notificará, al presidente de la cámara correspondiente, el acuerdo de ejercicio de la acción penal o la sentencia definitiva que se dicte en la averiguación previa o primera instancia, según sea el caso, dentro de las veinticuatro horas siguientes de emitido la determinación o resolución, a efecto de que este emita el acuerdo de la separación del cargo, de manera expedita, sin que se someta a consideración del pleno y en el que se llamará a ejercer funciones al suplente.</p> <p>Una vez recibida la notificación anterior, el presidente de la Cámara respectiva, tendrá un término de setenta y dos horas, para elaborar y remitir el acuerdo mencionado en el párrafo anterior, que deberá remitir al Procurador o juez de la causa, quien tendrá cuarenta y ocho horas para ejercer la acción penal o girar la orden de aprehensión, según sea el caso. En caso de incumplimiento de los plazos en este precepto, originará delito de abuso de autoridad, conforme a la legislación penal federal.</p> <p>Los procesos penales en donde se involucren a servidores públicos, de conformidad con las disposiciones de este artículo, no durarán más de doce meses, a partir del inicio de la averiguación previa.</p> <p>El incumplimiento de los plazos previstos para realizar determinados actos, descritos en este artículo, originará responsabilidad administrativa y penal. La administrativa implica la separación inmediata del cargo y la inhabilitación para ocupar algún cargo público o de elección popular por diez años; en tanto que la penal, originará la comisión de delito de abuso de autoridad, conforme a la legislación penal federal.</p>
---	--

Como se sabe en diversas democracias Constitucionales, existen garantías llamadas “prerrogativas parlamentarias” de la cuales gozan sólo los legisladores, creadas con la finalidad de que el órgano legislativo pueda ejercer sus atribuciones con autonomía frente a los demás actores políticos y sociales. La inviolabilidad parlamentaria y la inmunidad parlamentaria, en su concepción original, no deberían proteger al individuo sino a la institución, es decir, si los legisladores gozan de libertad de expresión en el pleno ejercicio de sus funciones, entonces la institución tiene derecho a definir de manera autónoma su organización interna.

Con base en lo anterior, se debe mantener la protección de la inviolabilidad parlamentaria, cuando las manifestaciones vertidas, verbales o escritas, sirvan en razón de la defensa constitucional de libertad y representación a favor de la sociedad, a contrario sensu se tiene que acotar el alcance de esta prerrogativa a los llamados “actos parlamentarios”, entendidos como todo lo expresado en el Pleno o ante comisiones, cuando estén en contra de los intereses jurídicos económicos y sociales en favor del gobernado, aun cuando sean intereses meramente políticos-partidarios. Igualmente la protección no aplica cuando el legislador incurre en actos como encubrimiento, difamación, injurias, calumnias, amenazas, delitos contra el honor, coacciones, distintos supuestos de apología delictiva o divulgación de Secretos de Estado, siempre que no pongan en peligro la soberanía y violación de las garantías individuales del gobernado, al permitir que se proceda contra el legislador se evitará la impunidad.

No olvidemos que en los últimos años, en México hemos tenido casos ejemplares; como fue lo sucedido en el año 2009, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, tras un amparo promovido por Manuel Bartlett contra el entonces Diputado Federal Germán Martínez, en el sentido que la inviolabilidad no protege al legislador en caso de difamación o calumnias.

Otro caso se presentó en 2010, en el que diputados del PRD se ven involucrados en el encubrimiento del entonces electo diputado Julio César Godoy Toscano, medio hermano del gobernador Leonel Godoy, con la finalidad de que obtuviera el “Fuero Constitucional” y evadir así al orden de aprehensión ejecutada en su contra por parte de la Procuraduría General de la Republica, por la supuesta participación en actos delictivos del fuero común.

Por lo que al procedimiento de una declaración de procedencia es complejo y destinado para que nunca prospere, salvo que hubiera un acuerdo previo al respecto. De hecho, sólo tres han prosperado en los últimos 30 años: Jorge Díaz Serrano en 1983, René Bejarano y Andrés Manuel López Obrador en 2005

Aunque la experiencia comparada con otros países muestra que la inmunidad de los legisladores es acotada para evitar que se convierta en carta de impunidad. En nuestro sistema político se observa algo completamente distinto por carecer de precisiones respecto del privilegio debido a que protege no solo a los electos por el voto popular, sino protege a todos los servidores públicos hasta el tercer rango nombrados por los Poderes de la Unión; los procedimientos de selección son complejos ya que un solo órgano legislativo decide sobre todos los servidores públicos en lugar de limitarse a proteger únicamente a los que fueron electos por el voto popular, quedando en duda la autonomía del poder judicial que es nombrado unilateralmente por los Senadores.

De ahí que la violación a estos principios debe generar necesariamente una sanción, sin afectar la función de los órganos constitucionales debido a que la protección constitucional a quienes tienen a su cargo estas funciones está hoy en el debate público, como es el caso del fuero constitucional que protege a los servidores públicos de alto rango y en particular a los legisladores que les ha servido como escudo de abusos e impunidad las cuales han llevado a un rechazo por parte de los ciudadanos.

De esta manera el fuero no debe ser un obstáculo jurídico y mucho menos político e insuperable para que la autoridad proceda en contra de quien presuntamente actuó fuera de la ley y cometió un delito.

En todo caso, es conveniente que el Poder Legislativo actúe eficazmente, siempre que no se afecte las facultades constitucionales del Órgano Legislativo o su propia integración. Mediante los procedimientos judiciales para el desafuero ante dicho Órgano y no estar condicionados por razones partidistas ni por intereses políticos que no son los estrictamente legales.

Por lo tanto, la sola eliminación del término “Fuero Constitucional” de la normatividad mexicana, se convertiría por sí sola, en un avance fundamental en las leyes que norman el actuar de los legisladores y demás servidores públicos mexicanos que también son elegidos y designados por la voluntad popular. Su sola eliminación permitiría una delimitación más clara y precisa de las otras figuras jurídicas.

De lo antes expuesto y debidamente fundado, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 61, 111, y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero . Se reforma el segundo párrafo y se adiciona un tercer párrafo del artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 61

El presidente de cada Cámara velará por el respeto a la inviolabilidad constitucional de los miembros de la misma y por la del recinto donde se reúnan a sesionar.

No se considera que se violente el recinto parlamentario cuando se trate cumplimentar una orden de aprehensión, y exista previo permiso y coordinación del presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente

Artículo Segundo . Se reforma el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Sólo podrán ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su cargo los diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los diputados locales, el jefe de gobierno del Distrito Federal, cuando previo proceso penal sea dictada sentencia condenatoria en su contra.

Durante el proceso penal, el servidor público podrá seguir en su cargo. Las medidas cautelares que el juez determine no podrán consistir en privación, restricción o limitación de la libertad mientras no exista en primera instancia, una sentencia condenatoria.

Cuando se dicte sentencia condenatoria, ya sea en primera o segunda instancia, el órgano jurisdiccional notificará al presidente de la Cámara, que el servidor público ha sido sentenciado, a efecto de ser separado del cargo y quedar a disposición de la autoridad correspondiente. Si la sentencia fuere absolutoria en instancia posterior, el inculpado podrá reasumir su función. Si fuere condenatoria como cosa juzgada, no podrá regresar al cargo ni se concederá al reo la gracia del indulto, y concluida la pena no regresará al cargo para el cual fue electo o designado.

Por lo que toca al presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y estando debidamente integrada la averiguación previa, el Procurador General de la República solicitará a la

Cámara de Senadores, a efecto de que proceda en los términos previstos en este apartado, lo separe del cargo y se proceda penalmente en su contra.

Para el caso de que la sentencia sea condenatoria como cosa juzgada, no regresaran al cargo de ministro.

Para poder proceder penalmente por los delitos federales contra los Gobernadores, presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Estados, el Procurador General de la República, solicitara a las legislaturas locales, para que en el ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda, a efecto de que se pueda ejercer la acción penal.

Artículo Tercero. Se reforma 112; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 112. Durante el periodo que dure el proceso penal, los servidores públicos a los que hace referencia el artículo 111 de esta constitución, podrán continuar ejerciendo el cargo hasta que se dicte sentencia definitiva condenatoria en su contra, la que originara la separación definitiva del cargo. En caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, se hará conforme lo establecido en el artículo 111, párrafo quinto.

El órgano de procuración de justicia o jurisdiccional notificará, al presidente de la cámara correspondiente, el acuerdo de ejercicio de la acción penal o la sentencia definitiva que se dicte en la averiguación previo o primera instancia, según sea el caso, dentro de las veinticuatro horas siguientes de emitido la determinación o resolución, a efecto de que este emita el acuerdo de la separación del cargo, de manera expedita, sin que se someta a consideración del pleno y en el que se llamará a ejercer funciones al suplente.

Una vez recibida la notificación anterior, el presidente de la Cámara respectiva, tendrá un término de setenta y dos horas, para elaborar y remitir el acuerdo mencionado en el párrafo anterior, que deberá remitir al Procurador o juez de la causa, quien tendrá cuarenta y ocho horas para ejercer la acción penal o girar la orden de aprehensión, según sea el caso. En caso de incumplimiento de los plazos en este precepto, originará delito de abuso de autoridad, conforme a la legislación penal federal.

Los procesos penales en donde se involucren a servidores públicos, de conformidad con las disposiciones de este artículo, no durarán más de doce meses, a partir del inicio de la averiguación previa.

El incumplimiento de los plazos previstos para realizar determinados actos, descritos en este artículo, originará responsabilidad administrativa y penal. La administrativa implica la separación inmediata del cargo y la inhabilitación para ocupar algún cargo público o de elección popular por diez años; en tanto que la penal, originará la comisión de delito de abuso de autoridad, conforme a la legislación penal federal.

Transitorios

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

Segundo . La referencia a auto de vinculación a proceso, se entenderá equivalente al auto de formal prisión o de sujeción a proceso, en los casos en los que aún no haya entrado en vigor el sistema procesal penal acusatorio previsto en el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

Tercero . Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto, firman la presente iniciativa

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.- México, DF, a 1 de febrero de 2016.

Diputados: José Alfredo Ferreiro Velasco, Hugo Éric Flores Cervantes (rúbrica), Alejandro González Murillo, Gonzalo Guízar Valladares (rúbrica), Norma Edith Martínez Guzmán (rúbrica), Guadalupe Perea Santos (rúbrica), Ricardo Quintanilla Leal Ana, Melissa Torres Sandoval (rúbrica).

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

Los suscritos, diputadas y diputados federales de 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 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, someten a la consideración de esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 35, fracciones VIII, numerales 1, inciso b) y 5o., 36, fracción III, 73, fracción XXIX-Q, 116, fracción II, último párrafo, y se adicionan , los artículos 35, fracción IX y 135, tercer párrafo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Morena propone un cambio urgente 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”.

Morena ha presentado en el primer periodo ordinario de sesiones de esta Legislatura, iniciativas en materia de consulta popular y revocación de mandato.

En esta propuesta planteamos dentro de los derechos ciudadanos, que además de votar en cualquier tiempo, también lo hagan en los procesos de referéndum, dejando a cargo al Instituto Nacional Electoral de tales tareas.

La ley fundamental de 1917 no previó el plebiscito y el referéndum, es por lo que elevamos a rango constitucional estas instituciones, es decir, las reformas y adiciones a los preceptos constitucionales.

Al Congreso de la Unión le otorgamos la facultad de legislar, además de la iniciativa ciudadana y consultas populares, en los procesos de referéndum.

Las legislaturas de los estados, por su parte, regularan los procesos de referéndum.

Proponemos que cuando las reformas o adiciones tengan por objeto modificar la forma de gobierno, los derechos humanos y sus garantías o cualquier otra norma general trascendental para la vida nacional, deberán ser sujetas a referéndum.

El referéndum se encuentra considerado en las leyes fundamentales de varios países como un instrumento de consulta popular regulado en ocasiones a través de alguna norma reglamentaria y plebiscito no. Este es utilizado de manera singular y ocasionalmente, en alguna decisión política de trascendencia especial y no se encuentra plasmado en las constituciones; excepción hecha de algunos de éstos.

El plebiscito en México ha tenido otra suerte, recuérdese que mediante ley de convocatoria 14 de septiembre de 1824, Chiapas proclamó su federación a los Estados Unidos Mexicanos, en consecuencia, la Junta Suprema Provisional que gobernaba a la provincia convocó a la integración de un Congreso Constituyente para que se encargara de formular la Constitución Política de Chiapas, instalándose éste en Ciudad Real el 5 de enero de 1825 y expidió la primera Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas el 19 de noviembre del mismo año, siendo promulgada el 9 de febrero de 1826 por don Manuel José de Rojas, gobernador interino del estado¹.

El Constituyente de 1824 planteó que la nación estaba obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano.²

Es ilustrativo el proyecto de ley sobre elecciones populares, presentado al Congreso General en la sesión de 17 de octubre de 1836, pues consideraba que:

...de una buena o mala elección de los hombres que han de llenar los puestos políticos depende en lo principal la suerte de la nación. Cuando la cosa pública está dirigida por personas cuya honradez, patriotismo e ilustración acumula sobre ellos una fuerza moral reconocida por el voto libre de la nación aún los errores que son consiguientes a la flaqueza humana, se disimulan sin murmuración, y hasta las malas instituciones pierden mucho de su carácter dañino, si las temple y encamina el buen juicio y la virtud. Ellas se van corrigiendo, y al fin el orden, la prosperidad, aparecen cimentadas. Todo lo contrario sucede cuando los partidos y la intriga de las clases o de los individuos se sobreponen al voto nacional.

Entonces el interés privado se constituye al público: el mérito no es considerado con relación al servicio de la comunidad, sino al del partido o persona: ya no hay justicia, no hay orden. La virtud severa se persigue con ardor las mejores instituciones no pueden subsistir, la inmoralidad progresa: la ruina de los hombres de bien y la subversión del estado, son el fin inevitable a que se llega con más o menos prontitud.

...asegurar que las elecciones sean el resultado del voto nacional libre, tomando las precauciones que le han sugerido sus cortas luces y experiencia, para que los partidos y el fraude no enfoquen la voz soberana de la nación.

...asegurar, es que haya orden, libertad completa para votar, y que los votos sean emitidos solamente por los ciudadanos que tengan derecho a ello...

En México el primer antecedente de iniciativa ciudadana lo encontramos en las Siete Leyes Constitucionales y concretamente en la Tercera Ley Constitucional que en su artículo 30 disponía que los particulares podrían optar por presentar sus proyectos de iniciativa a los diputados o a los ayuntamientos, con lo cual éstos también lo podrían hacer ante las juntas departamentales 3 .

El presidente Benito Juárez intentó, a través de un plebiscito, reformar la Constitución de 1857, al triunfo de la República en 1867, a través de la ley de convocatoria de elecciones de ese año.

El hecho de que se convocara a un Congreso Constituyente para el solo efecto de reformar la Constitución, tal como se hizo en Querétaro en 1916-1917, fue una consulta popular directa que se hizo a la población para que ésta mediante su voto y elección de Constituyente aceptara o rechazara la propuesta de reforma a la Constitución.4

El referéndum y la iniciativa popular, como mecanismos de participación ciudadana, fueron incorporados al texto de la Constitución en el artículo 73, fracción VI, base segunda, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977 y estuvieron vigentes hasta el 10 de agosto de 1987.

Esta reforma constitucional fue un intento por institucionalizar estos instrumentos de la democracia semidirecta en la Ciudad de México. Dos figuras, una de abajo hacia arriba, la iniciativa popular, y otra, de arriba hacia abajo, el referéndum, que se implican, y que de alguna manera se complementan a través de estos procesos, con ello habría de instituirse una auténtica participación activa, una intervención dinámica, una forma de compartir el poder, entre los ciudadanos y sus autoridades.

Un interesante experimento sin lugar a dudas. No instituía un régimen especial, puesto que sería la voluntad de toda la Unión la que decidiría sobre su aplicación en el Distrito Federal, paso muy importante para la democratización del Distrito Federal que no logró prosperar pues diez años más tarde fueron derogadas éstas instituciones.

Bernardo Bátiz, en 1998 sostenía que:

...una de las críticas más serias y reiteradas que se hace por la sociedad al sistema parlamentario y a los partidos políticos, es que constituyen una etapa inicial en la evolución política hacia la democracia plena; esto es porque los ciudadanos en este sistema, quedan fuera del proceso político permanente, puesto que en la mayoría de los casos su participación se limita a votar cada vez que hay elecciones y entre una y otra frecuentemente transcurren lapsos generalmente de varios años y durante estos, dejan de ser consultados y no cuentan con mecanismos o instrumentos sociales y políticos adecuados para encauzar sus opiniones y sus acciones cívicas.6

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

La socialización de las tareas de gobierno pasa, en primer lugar, por el establecimiento de una nueva relación entre los representantes populares y las organizaciones sociales, que suponga la reciprocidad en las responsabilidades y la consulta permanente en la elaboración de proyectos, aprobación y supervisión colectiva en la realización de los mismos.

Las ciudadanas y los ciudadanos deben tener derecho a participar de todas las decisiones del gobierno, desde su planeación hasta su realización.

Para lograr lo anterior, se propone introducir en la Constitución la obligatoriedad de consultas nacionales por la vía del referéndum, el cual procedería para la ratificación de una nueva Constitución o para la adopción de reformas o adiciones que afecten normas fundamentales, entre otros casos, la reforma política del Distrito Federal y todas aquellas que afecten el patrimonio nacional.

Hay que devolver al pueblo los derechos establecidos en el artículo 39 del Código Político de 1917.

Es por ello, que es necesario la introducción de cambios en las normas generales, incluida nuestra carta fundamental, la creación o modificación de las actuales estructuras e instituciones políticas, y el establecimiento de los cambios necesarios en las relaciones entre el gobierno y el pueblo, deben contribuir a establecer condiciones para la solución de las auténticas necesidades y requerimientos de la mayoría de la ciudadanía en un ámbito indudablemente republicano.

Los procedimientos de la democracia semidirecta que se proponen incluir en nuestra ley fundamental como práctica diaria de las y los ciudadanos en la toma de decisiones de gobierno, permitirán que puedan manifestarse sobre una materia específica, a pesar de la oposición que escamoteen los gobernantes en turno.

Por lo expuesto, someto a la consideración de ésta soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 35, fracción VIII, numerales 1, inciso B), y 5o., 36, fracción III, 73, fracción XXIX-Q, 116, fracción II, último párrafo, y se adicionan , los artículos 35, fracción IX y 135, tercer párrafo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman los artículos 35, fracción VIII, numerales 1, inciso b), 5, 36, fracción III, 73, fracción XXIX-Q, 116, fracción II, último párrafo, y se adicionan, los artículos 35, fracción IX y 135, tercer párrafo, 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 en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. 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) 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.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

2o. a 4o. ...

5o. La consulta popular, los procesos de referéndum se realizarán en cualquier tiempo;

6o. y 7o. ...

IX. Votar en cualquier tiempo los procesos de referéndum, que serán convocados en los términos de lo dispuesto en la fracción anterior.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. y II. ...

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

IV. y V. ...

Artículo 72. ...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-P. ...

XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana, consultas populares, procesos de referéndum.

Artículo 74. a 115. ...

Artículo 116. ...

...

I. ...

a) y b)...

...

II...

...

...

...

...

...

...

...

Las legislaturas de los estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso, así como votar en las consultas populares y procesos de referéndum.

III. a IX. ...

...

Artículo 117. a 134. ...

Artículo 135. ...

...

Cuando las reformas o adiciones tengan por objeto modificar la forma de gobierno, los derechos humanos y sus garantías o cualquier otra norma general trascendental para la vida nacional, deberán ser sujetas a referéndum.

Artículos Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a los ordenamientos jurídicos a más tardar el 30 de septiembre de 2016.

Tercero. Las legislaturas de las entidades federativas adecuarán sus normas generales correspondientes a lo dispuesto en el presente decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor.

Notas

1 Cfr. http://www.consejeriajuridica.chiapas.gob.mx/marcojuridico/pdf/constitucion_politica_chiapas.pdf

2 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, p. 482 Cfr. Los periódicos El Águila 11 y El Sol de 10 de enero de 1824, así como la Sesión Extraordinaria de 9 de enero de 1824. La comisión retiró este artículo por parecerle que algunos estados podrán convenirse por ahorrar gastos, en tener un tribunal común de tercera instancia.

3 Cfr. Sesión de 28 de octubre de 1836, aprobado por 55 votos a favor y 9 en contra. Artículo 17 del proyecto de Bases.

4 Cfr. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VI-25-13.pdf>, González Oropeza, Manuel, “Participación ciudadana como complemento del gobierno representativo”, Democracia y representación en el umbral del siglo XXI, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1999, páginas 264 y 265.

5 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 por el Ejecutivo Federal en la Cámara de Diputados del 6 de octubre de 1977; Dictamen de Primera Lectura del 18 de octubre de 1977; Dispensa de Segunda Lectura y Debate del 19, 24 y 25 de octubre de 1977 en la Cámara de Diputados; Dictamen de Primera Lectura del 3 de noviembre de 1977; Dictamen de Segunda Lectura y Debate del 4, 8 y 9 de noviembre de 1977 en la Cámara de Senadores; Proyecto de Declaratoria del

1 de diciembre de 1977 en la Cámara de Diputados publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977.

6 Cfr. Gaceta Parlamentaria, año I, número 16, viernes 3 de abril de 1998 y Gaceta Parlamentaria, año I, número 13, martes 31 de marzo de 1998.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de febrero de 2016.

Diputada Rocío Nahle García (rúbrica)

Que reforma los artículos 73, 89 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado José de Jesús Zambrano Grijalva, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema a resolver con la presente iniciativa

La presente iniciativa pretende acotar, de manera razonable, los plazos para que el titular del Ejecutivo federal ejerza su facultad para emitir los reglamentos que resultan indispensables para aplicar las leyes vigentes, y también para dotar al Poder Legislativo de la facultad de revisar dichos reglamentos para garantizar que sus contenidos vayan acordes con la ley o artículo constitucional que pretende regular, en aras de la correcta aplicación de las leyes y reformas aprobadas por el Congreso de la Unión y de la sociedad en su conjunto.

Argumentos

El Poder Legislativo ha ido recuperando sus facultades legislativas esenciales a lo largo de las dos últimas décadas, ya que en los años del hegemonismo del partido casi único la competencia legislativa, en los hechos, era prácticamente exclusiva del presidente de la República. Sin embargo, en los últimos años se ha observado que, a manera de resistencia o simplemente de una reminiscencia nostálgica del pasado, el Titular del Ejecutivo Federal ha abusado de su facultad constitucional para expedir los reglamentos que para su correcta aplicación requieren las leyes, ya que reiteradamente ha rebasado de manera arbitraria los plazos, o simplemente no ha emitido los reglamentos requeridos, o ha hecho reglas sumamente complicadas como son las famosas “reglas de operación” para la aplicación del gasto público, o lo que es peor, ha expedido reglamentos contrarios al espíritu de las leyes que pretende regular.

Es sabido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la interpretación sistemática del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, ha advertido que el principio de división de poderes previsto en el artículo 49 párrafo primero no se estableció atendiendo a un criterio material, precisando en forma abstracta que el supremo poder se divide, para su ejercicio en tres funciones, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, sino que a la vez se plasmó este principio, al fijar las atribuciones de los tres poderes que se le confirieron indistintamente atribuciones que materialmente corresponden a un diverso poder, reservándose, a los poderes legislativo y judicial la potestad para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y judiciales de mayor jerarquía, en el orden jurídico nacional, circunstancia que se aplica por el hecho de que históricamente se había buscado fortalecer a estos dos poderes con el fin de establecer un equilibrio entre ellos y el presidente de la República, Jefe de Estado y de Gobierno en nuestro sistema constitucional.

En este sentido no cabe la menor duda que el Constituyente otorgó al Poder Legislativo la potestad para emitir los actos materialmente legislativos de mayor jerarquía, por un lado,

respecto de la legislación interna emitida por éste, reconociéndose su especial jerarquía al incorporarse en el inciso f) del artículo 72 de la Ley Fundamental, el principio de autoridad formal de las leyes y, por otro, en relación a los Tratados Internacionales celebrados y suscritos por el Titular del Ejecutivo Federal, cuya validez en el orden jurídico nacional se condicionó a su ratificación por parte de la Cámara de Senadores.

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción 1, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distingue en las mismas básicamente por dos razones; la primera, por que provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y que no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma ley. Así mismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de la ley y el de subordinación jerárquica a la misma.

El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas al Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular.

El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle en los que encuentre su justificación y medida.

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

De esta interpretación jurídica se desprende la gravedad de la omisión del Ejecutivo para expedir un reglamento, o más aún, la gravedad de la falta en que incurre el Ejecutivo

cuando expide un reglamento que contraviene el sentido de la ley cuya aplicación pretende regular.

Si bien es cierto que el Constituyente, al asentar el principio de la división de poderes en ninguna disposición reservó al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos materialmente legislativos, al Ejecutivo los actos materialmente administrativos, o al Judicial, los materialmente jurisdiccionales, no existe sustento alguno para sostener que se trasgrede el principio en comento por el hecho de que un acto formalmente legislativo se confiere a una autoridad administrativa, o judicial, la facultad de emitir disposiciones de observancia general, pues ello no implica ni transitoriamente, que las facultades reservadas constitucionalmente al Poder Legislativo se depositen en un individuo o que se reúnan dos o más poderes en una sola persona o corporación.

De hecho el Titular Ejecutivo tiene la facultad por disposición del artículo 71, fracción I, para iniciar leyes o decretos ante cualquiera de las dos cámaras del Congreso, y tiene por disposición del artículo 72 constitucional la facultad de observar las mismas y devolverlas a la cámara de origen, y también tiene la facultad y la obligación de promulgar y ordenar la publicación de las leyes o decretos aprobados en el Diario Oficial de la Federación por mandato del mismo artículo 72 constitucional.

Es decir, no cabe la menor duda de que el presidente de la república tiene facultades legislativas centrales, y obviamente tiene facultades administrativas esenciales. El Poder Legislativo tiene facultades legislativas esenciales y algunas del orden administrativo esenciales para la operación del gobierno, como resulta ser la facultad que tiene la Cámara de Diputados para discutir, analizar, modificar y finalmente aprobar el decreto con el Presupuesto Federal anualmente, como lo mandata el artículo 74 de la Constitución.

Sin embargo, está claro, de acuerdo con la propia interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el Constituyente otorgó al Poder Legislativo la potestad para emitir los actos materialmente legislativos de mayor jerarquía, y por tanto, tiene la autoridad para velar que ningún otro Poder desvirtúe el contenido y el sentido de las leyes y decretos por la vía de la facultad reglamentaria, o simplemente por la omisión de expedir el reglamento correspondiente.

En complemento de todo lo anterior, es indispensable realizar una reforma constitucional para atemperar la facultad que tiene el Ejecutivo Federal para expedir los reglamentos de manera prácticamente discrecional y caprichosa. Está claro que cuando una atribución constitucional permite abusos, significa que no está armonizada con el debido equilibrio que deben guardar los poderes entre sí, lo cual trastoca uno de los principios esenciales para la democracia y, por tanto para la justicia.

Continuamente el Congreso de la Unión se ve en la penosa necesidad de exhortar al Ejecutivo Federal para que dé el debido cumplimiento a la expedición de reglamentos necesarios para la exacta observancia de las leyes, como lo exige el artículo 89 de nuestra Constitución Política.

En los últimos gobiernos, se ha usado de manera constante, como arma contra el pueblo, la facultad de expedir los reglamentos, es decir, o bien éstos no se emiten, o se emiten en periodos cada vez más prolongados de tiempo, o se emiten de plano en abierta violación a la ley que pretenden detallar.

Este es el último bastión que ha encontrado el Ejecutivo para vetar o contravenir una ley después de la reforma constitucional al artículo 72, que estableció en su apartado B, las disposiciones necesarias para anular la facultad discrecional que tenía el presidente para ser omiso con la publicación de una ley o decreto en el Diario Oficial de la Federación, ya que en ese apartado B del artículo 72 quedó plasmado el supuesto de que pasado el plazo de treinta días que le otorga al presidente la fracción I del artículo 89 constitucional para observar una ley o decreto, y regresarlo a la Cámara de origen, y pasado otro plazo de diez días para promulgarla y publicarla, en caso de no hacerlo, es decir, en caso de que el presidente no hubiere observado la ley o el decreto en treinta días, y tampoco la hubiere promulgado ni publicado en los diez días posteriores, esta facultad constitucional se le confiere al presidente de la Cámara de origen de la ley o decreto en comento, siendo esta autoridad la que puede ordenar al Titular del Diario Oficial de la Federación la publicación de dicho ordenamiento en el curso de otros diez días.

Una vez que ha sido desmantelada la práctica del “veto de bolsillo” por el Constituyente permanente, tristemente se ha observado que los reglamentos se han utilizado para obstaculizar la actividad del Congreso de la Unión. O, para decirlo en otros términos, se usan como un inusitado veto en contra de las leyes aprobadas por ambas Cámaras, lo cual, al final de cuentas, golpea a la sociedad en su conjunto y de manera específica a sus partes más débiles. Es decir, si la omisión de la elaboración y la expedición de los reglamentos resulta ser en todos casos criticable, más aún lo es en presencia de leyes de naturaleza social.

Por sólo poner un ejemplo, en varias ocasiones, se solicitó al Ejecutivo federal que emitiera el reglamento de la Ley para prevenir y sancionar la Trata de Personas, ley indispensable para proteger la vida, integridad y dignidad, sobre todo de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes de nuestro país. Sin embargo, el titular del Ejecutivo, se negó repetidamente a emitir este reglamento de mínima justicia, lo cual generó interrogantes de toda índole.

Para lograr el propósito que persigue la presente iniciativa, debemos de darle al Congreso de la Unión, la facultad de revisar el contenido de los reglamentos para garantizar que éstos no contravengan el espíritu de las leyes que justamente pretenden regular, y también hay que fijarle al Ejecutivo Federal un plazo perentorio para su correcta elaboración y emisión, de lo contrario, una vez rebasado ese plazo, esa facultad pasaría a ser una facultad de la Cámara de origen del ordenamiento en cuestión.

Es intención de la presente iniciativa, reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para darle mayor fuerza al Poder Legislativo en cuanto a la facultad de revisión de los reglamentos que expida el Ejecutivo garantizando que se respete en todo tiempo y se desarrolle al detalle para su correcta aplicación la pretensión del legislador al aprobar determinada ley o decreto.

También se le da la facultad a cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión para llamar a comparecer al Secretario de Gobernación para que explique sobre la omisión o tardanza en cuanto a la expedición de un reglamento determinado, como medida de apremio y esclarecimiento, y también para que explique, de ser el caso, los contenidos que a juicio del Poder Legislativo, controviertan el espíritu y el propósito de la ley o decreto motivo del reglamento en cuestión.

Se mantiene la posibilidad, tal como lo establece la Carta Magna, de acudir a la controversia constitucional en caso de que las diferencias de interpretación entre ambos poderes subsistan sobre determinado marco jurídico y su reglamentación, caso en el cual interviene el Poder Judicial, y en particular la Suprema Corte de Justicia para resolver el citado diferendo como última instancia.

Por lo anteriormente expuesto y razonado, y bajo el siguiente

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, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pongo a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 73, 89 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona la fracción XXX y XXXII del artículo 73 constitucional, recorriéndose la actual fracción XXX a la XXXI; se reforma la fracción I del artículo 89, y se adicionan dos párrafos, segundo y tercero, al artículo 92 Constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. XXIX...

XXX. Para analizar y garantizar que los reglamentos expedidos por el titular del Ejecutivo sean compatibles con las leyes expedidas por el Congreso de la Unión

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

XXXII. Para expedir los reglamentos de las Leyes aprobadas por el Congreso de la Unión o por el Constituyente permanente, una vez que transcurra el plazo conferido para este propósito al presidente de la República.

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

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Para la expedición de los reglamentos, el presidente tendrá un plazo máximo de 30 días hábiles, computados a partir de que cobre vigencia la ley o la reforma respectiva.

II a XX. ...

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Una vez promulgadas las Leyes o las reformas que expida el Congreso, el Ejecutivo deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación el reglamento respectivo en un plazo no mayor a 30 días naturales. En caso de no hacerlo, el Congreso citará a comparecer al Secretario de Gobernación para que explique los motivos del incumplimiento de su labor.

Los reglamentos que expida el Ejecutivo deben ser congruentes con las disposiciones contenidas en las Leyes o reformas, en caso contrario, el Congreso podrá pronunciarse en queja ante el titular del Ejecutivo para que se subsanen las incompatibilidades en un plazo no mayor a 30 días.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de febrero de 2016.

Diputado José de Jesús Zambrano Grijalva (rúbrica)

Que reforma los artículos 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 41 de la Ley General de Educación y 12 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, a cargo del diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, Víctor Manuel Sánchez Orozco, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en uso de las facultades conferidas en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 41 de la Ley General de Educación y 12 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

I. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en el artículo 1o. que “las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”. Además, establece la prohibición de toda discriminación motivada entre otras cosas, por las discapacidades...”

II. Así pues, la intención del Constituyente fue que todos los derechos y garantías para los gobernados consagradas en nuestra Carta Magna y en las leyes emanadas de ésta, se apliquen a todos por igual, que todos los gobernados tengan el mismo trato y oportunidades; lamentablemente tratándose de personas con alguna discapacidad, esos derechos le son concedidos de forma limitada, como lo es el derecho humano a recibir educación, consagrado en el artículo 3o. de la ley suprema que marca los lineamientos generales en los que debe basarse la educación que imparta el Estado.

No obstante que se reconoce que todo individuo tiene derecho a recibir educación, que tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano, en la redacción de este derecho no fueron tomadas en cuenta las personas con discapacidad, pues para que sea un derecho humano para todos y una educación incluyente en igualdad de oportunidades, deberá considerarse que el estado garantizará la educación básica y de nivel superior a las personas con alguna discapacidad, debiendo además de adecuar solamente los planes y programas de estudio y capacitar a los docentes, también correspondería al Estado garantizar que los espacios físicos necesarios de los planteles escolares e instituciones de nivel superior, sean asequibles para las personas con alguna discapacidad.

III. En el marco internacional, México forma parte de los siguientes Tratados Internacionales que reconocen los derechos de las personas con alguna discapacidad como:

1. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que en el artículo 24 establece:

Los Estados parte reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida...

Los Estados parte asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás. A tal fin, los Estados parte asegurarán que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad...1

Precisa además medidas para garantizar dicha inclusión.

2. La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación, que en el artículo III puntualiza:

Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a

1. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa:

a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración...2

IV. En México, tenemos leyes generales que reglamentan el derecho humano reconocido en el artículo 1o. de la ley suprema, vinculado con el plasmado en el artículo 3o. del mismo orden jurídico, expresados en la Ley General de Educación, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley de Asistencia Social y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, sin embargo todos estos cuerpos legales en comento adolecen de una característica fundamental reconocida en derecho internacional a saber: garantizar la inclusión de las personas con discapacidad al sistema educativo en todos sus niveles.

Es decir, las leyes reglamentarias de los derechos humanos a la no discriminación por razón de alguna discapacidad y a la educación, solamente son propositivas no impositivas, por lo que es necesario precisar desde la Constitución Política la obligación del Estado de garantizar la inclusión efectiva a nuestro sistema educativo de las personas con discapacidad.

V. Proponer políticas públicas y programas temporales para brindar educación a las personas con discapacidades, resulta discriminatorio, pues se usa en muchas ocasiones como puerta electorera y no como reconocimiento de un derecho, ¿no queremos promesas en propuestas de campaña ni en programas para justificar presupuesto, queremos la obligación del gobierno a prestar servicios educativos a las personas con alguna discapacidad, siempre, no por sexenios!

VI. Así pues, se propone reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación y la Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad, que como normas generales básicas, garanticen el derecho de las personas con discapacidad a ser incluidas en nuestro sistema educativo desde preescolar hasta nivel superior, y como consecuencia, asegurar el cumplimiento de ese derecho por el Estado.

VII. En este orden de ideas, se presenta a continuación un cuadro que ejemplifica la propuesta legislativa que aquí se discurre:

a) Se adiciona un cuarto párrafo al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente	Propuesta de reforma:
<p>Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios– impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.</p> <p>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 y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.</p> <p>El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.</p> <p>I. a IX. ...</p>	<p>Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios– impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.</p> <p>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 y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.</p> <p>El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.</p> <p>El Estado está obligado a garantizar que las personas con discapacidad tengan acceso a la educación en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo.</p> <p>I. a IX. ...</p>

b) Se reforma el artículo 41 de la Ley General de Educación:

Ley General de Educación vigente	Propuesta de reforma
<p>Artículo 41. La educación especial está destinada a personas con discapacidad, transitoria o definitiva, así como a aquellas con aptitudes sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social incluyente y con perspectiva de género.</p> <p>Tratándose de menores de edad con discapacidad, esta educación propiciará su integración a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos. Para quienes no logren esa integración, esta educación procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 41. Es obligación del Estado incluir en todas las instituciones de educación del sistema educativo desde preescolar hasta nivel superior, la educación especial, destinada a personas con discapacidad, transitoria o definitiva, así como a aquellas con aptitudes sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social incluyente y con perspectiva de género.</p> <p>Tratándose de menores de edad con discapacidad, esta educación garantizará su integración a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos. Para lograr esa integración, esta educación deberá satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios, y se realizarán las adecuaciones a la infraestructura e instalaciones que se requieran para el pleno desarrollo y convivencia en los planteles educativos de las personas con discapacidad.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>

a) Se reforman el artículo 12, primer párrafo, y las fracciones II, VIII y XIII, y se adiciona una fracción XIV, recorriéndose las subsecuentes, de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad:

Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad vigente	Propuesta de reforma
<p>Artículo 12. La Secretaría de Educación Pública promoverá el derecho a la educación de las personas con discapacidad, prohibiendo cualquier discriminación en planteles, centros educativos, guarderías o del personal docente o administrativo del sistema educativo nacional. Para tales efectos, realizará las siguientes acciones:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Impulsar la inclusión de las personas con discapacidad en todos los niveles del sistema educativo nacional, desarrollando y aplicando normas y reglamentos que eviten su discriminación y las condiciones de accesibilidad en instalaciones educativas, proporcionen los apoyos didácticos, materiales y técnicos y cuenten con personal docente capacitado;</p> <p>III. a VII. ...</p> <p>VIII. Establecer un programa nacional de becas educativas y becas de capacitación para personas con discapacidad en todos los niveles del sistema educativo nacional;</p> <p>IX. a XII. ...</p> <p>XIII. Promover que los estudiantes presten apoyo a personas con discapacidad que así lo requieran, a fin de que cumplan el requisito del servicio social; y</p> <p>XIV. Las demás que dispongan otros ordenamientos.</p>	<p>Artículo 12. La Secretaría de Educación Pública garantizará el derecho a la educación de las personas con discapacidad, prohibiendo cualquier discriminación en planteles, centros educativos, guarderías o del personal docente o administrativo del sistema educativo nacional. Para tales efectos, realizará las siguientes acciones:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Asegurar la inclusión de las personas con discapacidad en todos los niveles del Sistema Educativo Nacional, desarrollando y aplicando normas y reglamentos que eviten su discriminación y las condiciones de accesibilidad en instalaciones educativas, proporcionen los apoyos didácticos, materiales y técnicos y cuenten con personal docente capacitado;</p> <p>III. a VII. ...</p> <p>VIII. Otorgar becas educativas y becas de capacitación para personas con discapacidad en todos los niveles del Sistema Educativo Nacional;</p> <p>IX. a XII. ...</p> <p>XIII. Promover que los estudiantes presten apoyo a personas con discapacidad que así lo requieran, a fin de que cumplan con el requisito del servicio social;</p> <p>XIV. Vigilar que la infraestructura de las instituciones educativas sean accesibles para personas con discapacidad; y</p> <p>XIV. Las demás que dispongan otros ordenamientos.</p>

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

Decreto que reforma los artículos 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 41 de la Ley General de Educación y 12 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad

Primero. Se adiciona un cuarto párrafo al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

...

...

El Estado está obligado a garantizar que las personas con discapacidad tengan acceso a la educación en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo.

I. a IX. ...

Segundo. Se reforma el artículo 41 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 41. Es obligación del Estado incluir en todas las instituciones de educación del sistema educativo desde preescolar hasta nivel superior, la educación especial, destinada a personas con discapacidad, transitoria o definitiva, así como a aquellas con aptitudes sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social incluyente y con perspectiva de género.

Tratándose de menores de edad con discapacidad, esta educación garantizará su integración a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos. Para lograr esa integración, esta educación deberá satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios, y se realizarán las adecuaciones a la infraestructura e instalaciones que se requieran para el pleno desarrollo y convivencia en los planteles educativos de las personas con discapacidad.

...

...

...

Tercero. Se reforman el artículo 12, párrafo primero, y las fracciones II, VIII y XIII; y se adiciona la fracción XIV, recorriéndose las subsecuentes, de la Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad, para quedar como sigue:

Artículo 12. La Secretaría de Educación Pública garantizará el derecho a la educación de las personas con discapacidad, prohibiendo cualquier discriminación en planteles, centros educativos, guarderías o del personal docente o administrativo del Sistema Educativo Nacional. Para tales efectos, realizará las siguientes acciones:

I. ...

II. Asegurar la inclusión de las personas con discapacidad en todos los niveles del sistema educativo nacional, desarrollando y aplicando normas y reglamentos que eviten su discriminación y las condiciones de accesibilidad en instalaciones educativas, proporcionen los apoyos didácticos, materiales y técnicos y cuenten con personal docente capacitado;

III. a VII. ...

VIII. Otorgar becas educativas y becas de capacitación para personas con discapacidad en todos los niveles del Sistema Educativo Nacional;

IX. a XII. ...

XIII. Promover que los estudiantes presten apoyo a personas con discapacidad que así lo requieran, a fin de que cumplan con el requisito del servicio social;

XIV. Vigilar que la infraestructura de las instituciones educativas sean accesibles para personas con discapacidad; y

XIV. Las demás que dispongan otros ordenamientos.

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones contrarias al presente decreto.

Notas

1 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, [http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.p df](http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf).

2 Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- México, Distrito Federal, a 1 de febrero de 2016.

Diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica)

Que reforma el artículo 41 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 reforma político-electoral de 2014 estableció tres causales de nulidad de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
- b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;
- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas

Sin embargo la instrumentación de los procesos electorales y su redefinición respecto al esquema sancionatorio cuando se cometen las violaciones graves antes descritas, es incongruente respecto a la eficacia que requiere el sistema de nulidades, ya que se concentra esencialmente en el ámbito patrimonial de los partidos políticos y candidatos, sin establecer la consecuencia jurídica restrictiva de la anulación de su resultado y al mismo tiempo la de su participación en el proceso electoral inmediato siguiente.

Actualmente se castiga con multas que se pagan con financiamiento público, lo cual evidentemente no inhibe la conducta violatoria de la ley y pone en duda el carácter ejemplar y disuasorio de la sanción.

Por tal motivo es imprescindible reformar nuestro marco normativo Constitucional, que recientemente incorporó la nulidad de elecciones en las que el candidato ganador rebase los topes de campaña; adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; y reciba o utilice recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Para tal efecto es irrelevante convocar a una elección extraordinaria con el dispendio de recursos económicos provenientes de los impuestos de la ciudadanía, puesto que perfectamente puede acceder el segundo lugar en orden de prelación al cargo, siempre y cuando haya demostrado no haber incurrido en violaciones consideradas graves y dolosas.

Ahora bien, quien resulte infractor de las disposiciones legales, tanto candidatos, como institutos políticos deben ser sancionados con la suspensión de su registro al menos en la elección inmediata siguiente, y no hacerse acreedores a una multa que paga con financiamiento público.

Argumentación

Los partidos políticos gozan del derecho de recibir financiamiento tanto público como privado, pero de ningún modo deben rebasar los toques de gasto de sus precampañas y campañas electorales; esta prohibición además, así como la relacionada con la compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley, o la utilización de recursos de procedencia ilícita o recursos públicos, los hacen acreedores a distintas sanciones, las cuales tratándose de multas, se sufragan con recursos públicos.

Cuando el financiamiento para las precampañas y campañas de los partidos políticos nacionales y sus respectivos candidatos, o los candidatos independientes es rebasado, ni siquiera debería existir porcentaje permitido por la propia ley, porque con ese simple hecho se estarían rompiendo los principios constitucionales de equidad y legalidad, viciando las campañas y poniendo en desventaja a los contendientes.

Por esta razón proponemos una reforma electoral trascendente que establezca otros criterios de nulidad relacionados con las violaciones consideradas en nuestro marco jurídico como graves y dolosas, sin que se consideren criterios porcentuales o bien determinantes, como se hace hasta ahora con la diferencia del cinco por ciento entre el primer y segundo lugar.

En ese orden de ideas consideramos que no es necesario convocar a una elección extraordinaria y al dispendio de recursos económicos provenientes de los impuestos de la ciudadanía que eso conlleva, sino al acceso del segundo lugar al cargo, siempre y cuando este demuestre no haber incurrido en violaciones a la ley.

Por otro lado la presente iniciativa busca lograr mayor eficacia en nuestro sistema sancionador, al establecer la suspensión de la participación del candidato y de su instituto político en la elección inmediata siguiente, evitando con ello la simulación del cumplimiento de la ley, al pagar como se hace hasta ahora, multas económicas con recursos públicos.

Sin duda esta modificación contribuye a la transparencia, la rendición de cuentas, y la eficacia de nuestro actual sistema electoral, debido a que uno de sus propósitos de nuestra legislación es la igualdad y la equidad en los procesos electorales.

El principio de equidad en la contienda se configura como uno de los valores superiores del ámbito electoral y los sistemas democráticos han creado formas de control, tales como la determinación de toques de campaña.

La legislación establece la cantidad de recursos económicos para que el ciudadano sea debidamente informado, para que sea convencido y no comprado, por ello cuando se rebasan los límites del gasto de campaña, se compra cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; o se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas; cada peso adicional gastado es fuente de ilegitimidad.

En ese contexto nuestro marco normativo establece la nulidad de la elección, pero es ambiguo en el paso siguiente que permita ahorrarle el costo económico y el respeto de los derechos al ciudadano, como si este fuera quien cometió la infracción, al convocar a una nueva elección, y por otro lado se premia al infractor cuando este puede subsanar las violaciones que comete a la ley, mediante el pago de una multa que realiza con recursos públicos.

Sin una sanción efectiva se repite la conducta y no se logra inhibir esta práctica nociva que se presenta de manera constante en nuestro sistema electoral.

Opiniones como la del Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se han expresado en este sentido:

“En ese orden, es impostergable reflexionar acerca de temas coyunturales relacionados con la instrumentación de los procesos electorales.

1) La idoneidad de que las medidas cautelares, atendiendo a su naturaleza precautoria, se asignen integralmente a la competencia en sede judicial, para dar homogeneidad y celeridad al procedimiento especial sancionador a fin de hacerlo más eficaz.

2) La eventual redefinición del esquema sancionatorio respecto de conductas que trastocan el modelo de comunicación política en forma grave, para que la punición no se concentre esencialmente en el ámbito patrimonial de los partidos políticos y candidatos, y se transite a medidas de carácter funcional que establezcan como consecuencia jurídica, restringir la participación de partidos políticos o candidatos en los respectivos procesos electorales o subsecuentes, ya que finalmente las multas se pagan con financiamiento público, lo que pone en duda el carácter ejemplar y disuasorio de la sanción”.²

Los partidos políticos juegan constantemente con los topes de campaña a su antojo. En la pasada elección se observan claros ejemplos de institutos políticos y candidatos que demostraron su falta de respeto al ciudadano y la violación flagrante de la legislación al rebasarlos como una práctica inversión que les retribuye asumir cargos públicos.

Hasta ahora la invalidez de una elección aparece como una opción, más que como una premisa y no se considera la necesidad de evitarle al ciudadano los costos que se generan, mucho menos cancelar a los partidos políticos y a los candidatos, su participación, en virtud de que son ellos los que infringen la ley y los causantes directos del abstencionismo y escepticismo sobre el funcionamiento de nuestro sistema democrático.

Con el objeto de implementar de manera adecuada las reformas constitucionales en materia político-electoral, se expidieron leyes secundarias en la materia como la Ley General de Partidos Políticos, con la que se busca regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos, tanto a nivel federal como local, así como distribuir competencias entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y los organismos públicos locales.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que tiene por objeto reglamentar las normas constitucionales relativas a derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, el registro de candidatos, la organización de las elecciones, los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, los procesos electorales federales y locales, así como la integración de los organismos electorales.

Asimismo, busca distribuir competencias entre la federación y las entidades federativas y regular la relación entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y los organismos públicos locales.

La Ley General en Materia de Delitos Electorales, cuyo objetivo es establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno.

También se publicaron decretos mediante los que se reformaron varios artículos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se reformaron los artículos relativos a la nulidad de las elecciones, estableciendo que las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dichas violaciones de acuerdo a la reforma político-electoral, deberán acreditarse de manera objetiva y material y se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

De igual forma, se reformó el artículo sobre las normas de interpretación para la resolución de los medios de impugnación previstos en la ley.

Se prevé que las normas se interpretarán conforme a la Constitución, los tratados internacionales celebrados por México, así como a las reglas de interpretación gramatical, sistemática y funcional.

Respecto a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se modificaron los artículos 185 y 192 para establecer que el Tribunal Electoral funcionará de forma permanente con una Sala Superior, siete Salas Regionales y una Sala Regional Especializada.

Las dos nuevas Salas Regionales del Tribunal Electoral que se crean a partir de la reforma constitucional, deberán iniciar actividades en el mes de septiembre de 2017.

La Sala Regional Especializada inició sus funciones antes del inicio del proceso electoral 2014-2015.

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Se adicionan dos obligaciones a los servidores públicos:

- Cumplir en tiempo y forma los mandatos del Instituto Nacional Electoral y de sus órganos, proporcionarles de manera oportuna y veraz la información que les sea solicitada y prestarles el auxilio y colaboración que les sea requerido por dichas autoridades electorales;
- Abstenerse de infringir, las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y normativas en materia electoral, de propaganda gubernamental y aplicación imparcial de los recursos públicos, así como abstenerse de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.³

A pesar de lo anterior, los costos de violentar la ley pareciera que son calculados por partidos políticos y candidatos quienes saben que sólo podrán ser sancionados económicamente.

Es decir, resulta más que irónico que se castigue con multas que se pagan con recursos públicos, que no se afecte al trasgresor de la ley sino al ciudadano, que no se inhíba la práctica del engaño, y se simule una supuesta sanción, ineficaz y dañina para nuestro sistema democrático.

Permitir que se rebasen los topes de campaña se traduce en un incentivo para violar la ley, cuando no existe la sanción ejemplar que permita impedir el entredicho de legitimidad del que adolece nuestro sistema democrático y electoral.

En la reciente elección de junio de 2015, se presentaron alrededor de 499 juicios para hacer valer alguna nulidad, y partir de las sentencias de las Salas Regionales y los criterios que adopta la Sala Superior es como se define la aplicación de la normatividad.

Una vez que se logre la comprobación de la existencia de una de las causales establecidas en la reciente reforma político-electoral, ello debe ser motivo suficiente para anular el resultado, para la revocación de la constancia de mayoría otorgada por los consejos distritales, para que quienes cumplieron con el marco normativo asciendan a la ocupación del cargo de elección popular y se cancele la participación del infractor en la siguiente contienda.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, ha conocido de las inconformidades a través del juicio de revisión constitucional.

Esto propició que en agosto la Sala Superior revocara los dictámenes consolidados del Consejo General del INE y le ordenó a la Unidad Técnica de Fiscalización resolver las quejas relacionadas con el supuesto rebase de tope de gastos de campañas electorales de los entonces candidatos a cargos de elección federal o local presentadas con anterioridad a la aprobación de dicho dictamen.

Consecuentemente no se puede emitir un dictamen de gastos de campaña si no se han resuelto todas las quejas relacionadas con dichos gastos, ya que por primera vez se estableció como causal de nulidad de las elecciones, el resabe en el tope de estos gastos en un 5%, de ahí que es muy importante que se determine si se rebasó o no el tope establecido con el objetivo de dotar de operatividad al nuevo sistema de fiscalización e impartir justicia.

Hasta ahora no se ha cancelado el registro de un instituto político nacional, ni se ha consignado a persona alguna por el financiamiento fuera de la ley.

No se ha impuesto la máxima sanción que es la cancelación del registro de un instituto político nacional, ni tampoco se ha consignado a persona alguna por un delito en materia electoral y, en específico, por financiamiento.

Como se plantea, una causa de nulidad de la victoria de un candidato es que supere el tope de gasto de campaña con más del cinco por ciento y para hacer posible la anulación de la elección se requiere que entre el primero y segundo lugar exista una diferencia del cinco por ciento de la votación.

Pues bien, es justamente aquí donde existe un grave error en nuestra legislación, porque el simple hecho de rebasar el tope de gasto es sinónimo de violación a la ley, y requerir que para la anulación de la elección exista una diferencia entre el primero y el segundo lugar del cinco por ciento, es inequitativo si el infractor subsana con recursos públicos a través del pago de una multa, su trasgresión.

Es por esto que el segundo lugar debe tener derecho a asumir el cargo de elección popular, siempre que haya dado cumplimiento a la ley, y quien la haya infringido debe ser sancionado y no incentivado a repetir prácticas y la probable comisión de delitos electorales.

Tampoco es congruente endosarle al ciudadano el costo de la violación a la ley cometida por parte de los partidos políticos o candidatos, de tal manera que es innecesario que se repita la jornada electoral cuando el segundo lugar o el que haya cumplido con la ley puede ser considerado ganador.

Por otro lado los Magistrados tienen derecho a investigar la situación fiscal ante el SAT de un candidato, sobre el comportamiento de los ingresos declarados tanto por personas físicas como, de ser el caso, en su calidad de socios de una persona moral, es decir el asunto no se reduce al juicio promovido por un partido y a la auditoría realizada por el INE.⁴

En ese orden de ideas se observa que las nuevas causales de nulidad aprobadas en la reforma política, pueden institucionalizar el conflicto postelectoral, ya que es previsible que cada elección será impugnada y se solicitará su anulación.

Sin embargo para evitar las consecuencias que se generan con nuevas jornadas electorales y los costos que estas conllevan, así como la inhibición de la reiteración de conductas violatorias de la ley, es el objetivo fundamental de la presente propuesta.

Se requiere eliminar la autorización de rebasar el tope de gasto hasta en un cinco por ciento y anular la elección cuando se acredite el simple rebase del gasto asignado, sin importar la diferencia porcentual que exista entre el primer lugar y el segundo lugar.

Ahora bien, la cancelación de triunfos por rebase en topes de gasto de campaña corresponde a los Tribunales Electorales Federales, y la Comisión de Fiscalización del INE sólo se ha limitado a acordar los siguientes criterios sancionadores en materia económica:

1. El no informar gasto se sanciona con el 150 por ciento del monto involucrado.
2. El no acreditar gasto con el 100 por ciento de la cifra identificada.
3. La no presentación de informes, el no uso del Sistema Integral de Fiscalización o la no apertura de cuentas bancarias para los candidatos, se sanciona tomando como referencia el 30 por ciento del tope de gasto de la campaña involucrada por el porcentaje de financiamiento público, local o federal según sea el caso, que le corresponde al partido político omiso.
4. También se sanciona el realizar pagos mayores a 90 días de salario mínimo realizados en efectivo, con el 100 por ciento del monto.

Como se observa hasta ahora las sanciones son sólo multas siendo que la Comisión de Fiscalización aprobó proponer al Consejo General sanciones para las últimas elecciones por 131 millones de pesos por faltas detectadas en los informes de las campañas federales.

La distribución de esas sanciones entre partidos políticos y coaliciones fue la siguiente:
(Los datos se dan en millones de pesos)

PAN: 3.4
PRI: 0.9
PRD: 4.0
PT: 9.3
PVEM: 56.9
Movimiento Ciudadano: 13.7

Nueva Alianza: 1.1
Morena: 13.0
Partido Humanista: 13.0
Encuentro Social: 5.7
Coalición PRI-PVEM: 4.4
Coalición PRD-PT: 5.7

Total: 131.1

Para el caso de espectaculares, se realizaron tareas de monitoreo en los 300 distritos electorales en que se divide la geografía del país, y se obtuvo la evidencia de 40 mil 66 que incluyen espectaculares, vallas, panorámicos, entre otros. De estos, los partidos políticos y candidatos no habían reportado 15,966, es decir más el 39.8%.

Así, con el monitoreo del INE y tras dar oportunidad a los actores políticos de acreditar esos gastos, se identificaron erogaciones no reportadas en ese tipo de propaganda por 9 millones 825 mil pesos, que se tradujeron en una sanción equivalente.

De los nueve dictámenes aprobados para campañas locales correspondientes a las elecciones locales de Baja California Sur, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Yucatán, se identificaron mil 110 millones de ingresos en las cuentas bancarias de los partidos, de los cuales acreditaron gastos por 928 millones de pesos.

Las sanciones contenidas en esos nueve proyectos de resolución alcanzaron los 182.2 millones de pesos. Esta es la clasificación por Estado. Los montos se dan en millones de pesos:

Baja California Sur: 15.6

Distrito Federal: 33.8

Guerrero: 12.1

Jalisco: 54.7

Morelos: 3.6

Querétaro: 7.5

San Luis Potosí: 30.0

Sonora: 11.2

Yucatán: 13.7

Total: 182.20

En estas nueve entidades se identificaron 17 rebases de topes de campaña. De ellos cinco son candidatos ganadores, pero ninguno tiene un porcentaje de diferencia respecto al segundo lugar menor al 5 por ciento.

Fundamento legal

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 dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 77 y 78 del Reglamento de Cámara de

Diputados, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma la fracción VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 41.

I. al V. ...

VI...

...

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

a) ...

b) ...

c) ...

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Cuando existan violaciones dolosas o graves, sin importar la diferencia de la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar.

En este caso se declarará ganador de los comicios al partido político o candidato que resulte con mayor votación siempre y cuando haya dado cumplimiento a las disposiciones de ley.

Si ninguno de los contendientes diera cumplimiento a la ley, se realizará una elección extraordinaria en la que no podrán participar los candidatos ni los partidos políticos que formaron parte de la contienda, por lo que se realizará un nuevo registro de candidatos.

En caso de nulidad, y tomando en cuenta la gravedad de las violaciones cometidas, tanto los candidatos como los partidos políticos que hayan participado en la elección anulada, no podrán participar en la elección inmediata siguiente.

La gravedad de las violaciones cometidas será causal para la pérdida del registro del partido político o coalición involucrados en los hechos que motivaron la anulación de la elección.

Transitorios

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

Notas

1 Artículo 41 fracción VI, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 Versión estenográfica del mensaje del magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Constancio Carrasco Daza, en la presentación de su Informe Anual de Labores 2014-2015 ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las y los magistrados del TEPJF e integrantes del Consejo de la Judicatura Federal.

3http://www.dof.gob.mx//avisos/2358/SG_230514_01/SG_230514_01.html

4 Acuerdo entre la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el SAT por el que se establecen los mecanismos necesarios para cruzar la información. (Marzo2015).

Convenio entre el INE y el SAT había que permite a la Comisión de Fiscalización acceder a la base de datos fiscales de los candidatos. (Febrero 2015).

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de febrero de 2016.

Diputada Isaura Ivanova Pool Pech (rúbrica)

Que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Omar Ortega Álvarez, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

La evolución democrática en México ha costado mucho trabajo y gran cantidad de recursos públicos, y todavía estamos lejos de tener una democracia desarrollada y útil para la gente. La presente iniciativa pretende modificar el esquema de comunicación política de partidos y candidatos para darle mayores contenidos a los instrumentos de campaña en medios de comunicación.

Argumentos

Como todos aquí sabemos muy bien, el desarrollo democrático en México está en crisis debido a una serie de factores de diversa índole, entre los que destacan la desigualdad social, la inseguridad, la falta de oportunidades y de empleos.

Las nuevas formas de defraudación electoral como son el uso abusivo de los recursos públicos e incluso el desvío de los mismos en favor de clientelas electorales, el camuflaje que se hace de los pretendidos programas sociales contra la pobreza, que a la postre resultan ser programas de promoción de imagen de funcionarios, gobiernos y partidos en el poder en favor de clientelas y corporaciones electorales cautivas, la falta de ofertas políticas atractivas para la ciudadanía y la frivolidad de los mensajes políticos a partir del modelo comunicacional delineado en nuestro marco jurídico electoral han desalentado la participación ciudadana auténtica en los comicios recientes.

No es reformando la ley con dedicatoria contra algún dirigente o algún partido, o en contra de los candidatos independientes, que vamos a avanzar en la democracia en este país, y mucho menos es regresando a los viejos esquemas de comunicación política en donde imperaba el abuso del dinero y el negocio entre partidos políticos y los grandes consorcios televisivos, como Televisa y Tv Azteca.

Sería un error garrafal regresar a los tiempos en donde cada partido contrataba espacios en los medios masivos, porque justamente ese esquema pervierte la relación que debe haber entre partidos y medios de comunicación.

Recordemos que este esquema llenó por muchos años los bolsillos de los grandes magnates dueños de los medios de comunicación de dinero público. No podemos olvidar que una gran parte de los recursos públicos que reciben los partidos políticos iban a parar al final a engrosar el capital de estos auténticos “jeques” dueños de la televisión y radio de este país.

La presente iniciativa pretende proponer reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de cambiar el modelo de comunicación política durante las campañas para eliminar los promocionales, en donde se privilegian imágenes de candidatos

o imágenes de elementos impactantes e introducir en cambio mensajes políticos de fondo en donde se privilegie la propuesta política de los partidos y candidatos y candidatas.

No hace muchos años, la comunicación política estaba secuestrada por el oficialismo. Nada existía fuera de los cartabones del partido oficial y todo el sistema de gobierno que lo rodeaba, el cual abarcaba toda la prensa escrita, salvo muy honrosas excepciones, y toda la información televisiva.

Recordemos cómo durante las campañas políticas del siglo pasado, hasta mediados de la última década, había una gran cobertura para los candidatos oficiales y una pírrica y hasta ridícula cobertura para los candidatos opositores.

Para los candidatos oficiales había todos los espacios, y para los opositores no había imágenes ni audios juntos; es decir, a veces había audios sin imagen y a veces había imágenes congeladas sin audio.

Sin embargo, la presión ciudadana y la oposición política tuvieron la capacidad de forzar al régimen a construir marcos jurídicos sucesivos, en la materia electoral, desde 1989 a la fecha, en donde la pluralidad política empezó a encontrar asideros en el sistema político y el oficialismo de antaño fue quedando atrás, pero en estado de latencia. Justamente ahora, ese viejo oficialismo, ahora con nuevos ropajes quiere renacer, y no lo vamos a permitir.

Los medios de comunicación se fueron abriendo, poco a poco, primero vendiendo sus espacios a bajo precio al partido oficial y a precio de oro a las oposiciones y después, con la aparición de los tiempos oficiales del Estado como el gran instrumento para que todos los partidos políticos tuvieran espacios gratuitos de difusión, se fue pluralizando el ambiente, y el espectro radioeléctrico, durante las campañas, precampañas e incluso en los lapsos sin competencia electoral.

Sin embargo, lo que hasta ahora hemos conseguido como modelo comunicacional para la transmisión de los mensajes políticos, léase, mensajes de precampaña y campaña en radio y televisión no han contribuido en lo fundamental a profundizar una cultura política y democrática en la ciudadanía, ya que los mensajes, acotados en formatos muy breves, de uno, dos y tres minutos, mejor conocidos como los “spots” han frivolidado la comunicación política al privilegiar imágenes, frases y tonadas musicales pegajosas, que no dicen nada, o casi nada, respecto a la propuesta u oferta política de los partidos políticos o sus candidatos y candidatas. Al contrario, superficializan la contienda electoral a la hora de privilegiar una imagen o una frase suelta de las y los candidatos.

El propósito de esta iniciativa es reformar la Constitución, a fin de modificar el modelo comunicacional para las campañas y precampañas electorales para que los mensajes sean breves pero que logren contener las propuestas fundamentales de las y los candidatos a cualquiera de los puestos de elección popular. De esta manera, la ciudadanía tendrá más elementos para distinguir las propuestas y ofertas políticas de los partidos políticos y candidatos y candidatas, y por consiguiente, lograr que la ciudadanía pueda contar con elementos suficientes para emitir un voto más razonado e informado.

Este tipo de mensajes pondría el acento en las propuestas y no en imágenes ni tonadas musicales, lo cual alentaría el debate político; el contraste entre las ideas y el involucramiento de la ciudadanía con las campañas electorales, y con el tiempo, este modelo comunicacional abonaría en una mayor cultura política de la sociedad en general.

El efecto de esta reforma será que el número y frecuencia de mensajes de precampaña y campaña política de los partidos y candidatos disminuyan, pero con ello aumente su calidad, su contenido y su profundidad.

La sociedad, sin duda, agradecerá la medida, y pondrá más atención a este tipo de esquema de comunicación ya que bajará la saturación de mensajes durante las campañas y aumentará su calidad y contenido.

Está demostrado que la saturación y frivolidad que tenemos hoy con los spots hacen que el ciudadano se cierre a escuchar este tipo de propaganda, lo cual genera un efecto negativo para todos, sobre todo para los partidos políticos y sus candidatos y candidatas, y ahora también de los candidatos y candidatas independientes.

La apuesta es abandonar el “spot” y adoptar mensajes con una producción de calidad y propuestas de calidad que ayuden al desarrollo de la cultura democrática de nuestra sociedad.

Proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el artículo 41, numeral III, Apartado A, incisos a) y b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

...

I. y II. ...

III. ...

Apartado A. ...

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en cinco 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 y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades

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

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de cinco minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) a g) ...

Apartado B a D. ...

IV. a 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 1 de enero de 2016.

Diputado Omar Ortega Álvarez (rúbrica)

Que reforma el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Candelaria Ochoa Ávalos, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, María Candelaria Ochoa Avalos, diputada a 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, en relación con los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea iniciativa por la que se reforma la fracción III, del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

En el Partido de Movimiento Ciudadano hacemos eco de las demandas de la población, una de ellas, de gran relevancia, es la que se relaciona con el combate a la corrupción en los ámbitos público y privado.

Diversos estudios demuestran que la corrupción causa un grave daño a la economía del país y que es necesario realizar políticas públicas para erradicarla. Estas políticas públicas deben encontrar su reflejo en las leyes que permitan prevenir y, en su caso, sancionar estas prácticas nocivas.

Dentro del marco de creación del sistema nacional anticorrupción previsto en nuestra norma fundamental, según se desprende de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, se destaca que se sancionarán también los actos de corrupción cometidos tanto por particulares como por autoridades.

Sin embargo, en el caso de éstas últimas y no obstante que el sistema de responsabilidades administrativas actualmente en vigor prevé sanciones a los servidores públicos que incumplen con las obligaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades, y que encuentran su reflejo en las leyes locales de las entidades federativas, cuando eventualmente, como consecuencia de que se acredite su responsabilidad llegan a ser destituidas e inhabilitadas para ocupar empleo cargo o comisión en el gobierno federal, es muy fácil que burlen esta disposición, pues pueden ser contratados en los gobiernos estatales o municipales.

De igual forma cualquier servidor público municipal o de los estados que fuera destituido e inhabilitado para ocupar empleo, cargo o comisión en un gobierno municipal o estatal puede emplearse en el gobierno federal, dejando sin efecto el espíritu de la reforma en materia de responsabilidades de servidores públicos que es el que no pueda trabajar en la administración pública.

Consideramos que es pertinente establecer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el artículo 109, fracción III, el que ningún servidor público que sea inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en la administración pública federal, estatal o municipal pueda volver a desempeñarse en ninguna de ellas por el tiempo que dure esa inhabilitación.

Una disposición de este tipo no resulta violatoria del artículo 5o. constitucional en cuanto a la libertad de trabajo, ya que como bien se establece en este precepto esta libertad de trabajo solo puede restringirse por determinación judicial o por resolución gubernativa.

En consecuencia ser inhabilitado para trabajar en los gobiernos federal, estatal o municipal, no implica que no pueda desempeñarse en el sector privado.

Un elemento fundamental del estado de derecho es que todo servidor público rijá su actuación con base en las competencias y atribuciones que la ley le otorga y que cualquier incumplimiento a las obligaciones que tiene sea sancionado.

En el ámbito del Sistema Nacional Anticorrupción el Poder Legislativo federal y el de los estados, deberán legislar en la expedición de las leyes generales y particulares en materia de responsabilidad de los servidores públicos, y se tendrá que incluir la incompatibilidad planteada en la siguiente iniciativa.

En Movimiento Ciudadano estamos convencidos de que todos los mexicanos debemos contribuir a eliminar la corrupción y un elemento, de los muchos que deben estar incluidos en las leyes es el que se propone en la siguiente iniciativa.

Al saber los servidores públicos de cualquier ámbito que si son inhabilitados no podrán trabajar en ningún espacio gubernamental, se cuidarán mucho de no incurrir en actos de corrupción.

Por las consideraciones antes expuestas, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 6, numeral 1, fracción I, y el artículo 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo primero de la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 109. ...

I. ...

...

II. ...

...

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanciones de dichos actos u omisiones.

Ningún servidor público que haya sido destituido e inhabilitado podrá, durante el tiempo que dure la inhabilitación, desempeñar empleo, cargo o comisión en los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial de la federación o los estados ni en los órganos constitucionales autónomos o los correspondientes de los estados.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión en la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos deberá establecer la incompatibilidad materia del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de febrero de 2016.

Diputada María Candelaria Ochoa Ávalos (rúbrica)

Que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Mirza Flores Gómez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La que suscribe, Mirza Flores Gómez, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El derecho a una vivienda adecuada es un derecho humano reconocido en la normativa internacional de los derechos humanos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Una de las primeras referencias a este derecho es la del párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, generalmente considerado como el instrumento central para la protección del derecho a una vivienda adecuada, en su artículo 11, reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.

El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que el derecho a una vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.

Las características del derecho a una vivienda adecuada están definidas principalmente en la Observación general número 4 del Comité (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada y en la Observación general número 7 (1997) sobre desalojos forzosos.

Para que la vivienda sea adecuada, debe reunir como mínimo los siguientes criterios:

1. La seguridad de la tenencia: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
2. Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.

3. Asequibilidad: la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.
4. Habitabilidad: la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.
5. Accesibilidad: la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.
6. Ubicación: la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.
7. Adecuación cultural: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.

En nuestro país, el derecho a una vivienda adecuada se encuentra consagrado en el artículo 4o. constitucional, modificado en el año de 1983, que a la letra dice:

...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...

En este orden de ideas, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Amparo directo en revisión 2441/2014, resolvió lo siguiente en lo que respecta al alcance del significado de “vivienda digna y decorosa”:

Derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa. Su contenido no se agota con la infraestructura básica adecuada de aquélla, sino que debe comprender el acceso a los servicios públicos básicos.

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. CXLVIII/2014 (10a.), estableció el estándar mínimo de infraestructura básica que debe tener una vivienda adecuada; sin embargo, ello no implica que el derecho fundamental a una vivienda adecuada se agote con dicha infraestructura, pues en términos de la Observación número 4 (1991) (E/1992/23), emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, el derecho fundamental referido debe comprender, además de una infraestructura básica adecuada, diversos elementos, entre los cuales está el acceso a ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad y otros servicios sociales, como son los de emergencia, hospitales, clínicas, escuelas, así como la prohibición de establecerlos en lugares contaminados o de proximidad inmediata a fuentes de contaminación. Asimismo, dentro de los Lineamientos en Aspectos Prácticos respecto del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada, elaborados por el Comité de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, se señaló que los Estados debían asegurarse de que las viviendas tengan acceso a la prestación de servicios como recolección de basura, transporte público, servicio de ambulancias o de bomberos.

Ahora bien, el derecho a una vivienda adecuada es inherente a la dignidad del ser humano, y elemental para contar con el disfrute de otros derechos fundamentales, pues es necesaria para mantener y fomentar la salud física y mental, el desarrollo adecuado de la persona, la privacidad, así como la participación en actividades laborales, educativas, sociales y culturales. Por ello, una infraestructura básica de nada sirve si no tiene acceso a servicios básicos como son, enunciativa y no limitativamente, los de: iluminación pública, sistemas adecuados de alcantarillado y evacuación de basura, transporte público, emergencia, acceso a medios de comunicación, seguridad y vigilancia, salud, escuelas y centros de trabajo a una distancia razonable. De ahí que si el Estado condiciona el apoyo a la vivienda a que se resida en un lugar determinado, bajo la consideración de que lo hace con la finalidad de satisfacer el derecho fundamental a la vivienda digna y decorosa de los gobernados, la vivienda que otorgue debe cumplir no sólo con una infraestructura básica adecuada, sino también con acceso a los servicios públicos básicos, incluyendo el de seguridad pública ya que, en caso contrario, el Estado no estará cumpliendo con su obligación de proporcionar las condiciones para obtener una vivienda adecuada a sus gobernados.¹

Bajo esta tesis, la Ley de Vivienda en su artículo 2 establece que una vivienda digna y decorosa es aquella que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

Sin embargo, en la actualidad, el término de “vivienda digna y decorosa” y “adecuada” está cayendo en desuso; la dinámica social exige un compromiso más fuerte por parte del Estado y de los particulares frente al derecho a un medio ambiente sano, es decir, que las leyes, políticas públicas y programas sociales dirigidos garantizar el derecho fundamental a la vivienda deben cumplir con el principio de desarrollo sostenible.

Bajo esta tesis, se define el desarrollo sostenible como la satisfacción de “las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. (Informe titulado Nuestro futuro común de 1987, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo), el desarrollo sostenible ha emergido como el principio rector para el desarrollo mundial a largo plazo. Consta de tres pilares, el desarrollo sostenible trata de lograr, de manera equilibrada, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

En este orden de ideas, una vivienda sostenible es aquella que sigue un nuevo paradigma de construcción y de vida, una conciencia de responsabilidad ambiental, en donde lejos de lastimar el entorno, lo favorece al crear un desarrollo sostenible que sea generador y regulador de los recursos naturales.

Una vivienda sostenible, de enunciativa más no limitativa tiene las siguientes características:

1. Uso eficiente y racional de la energía.

2. Conservación, ahorro y reutilización de agua.
3. Prevención de residuos y emisiones.
4. Creación de un ambiente saludable y no tóxico.
5. Cambios en hábitos de personas y comunidades en el uso de edificaciones.

El British Council y la Dirección General de Asentamientos de Asuntos de Construcción del Ministerio de Obras Públicas de Inglaterra desarrollaron 23 puntos para construir una vivienda sustentable, debido a que los edificios habitacionales y para el trabajo son responsables de 28 por ciento de las emisiones de bióxido de carbono (CO₂) y de 30 por ciento del total de los residuos, además de que generan 72 por ciento del consumo de la electricidad, 39 por ciento del de energía y 14 del de agua.

De acuerdo con el British Council, la contaminación, el deterioro y la falta de recursos hizo que expertos, diseñadores y arquitectos optaran por la tendencia del go-greener (pro medio ambiente), mediante el uso de materiales y tecnología elementales. Las 23 recomendaciones de la institución para crear una vivienda sustentable son:

Energías renovables

1. Uso de paneles solares en los techos para generar electricidad.
2. Turbinas de viento para electricidad extra.
3. Colectores solares para agua caliente.
4. Monitoreo frecuente en bombas y ventiladores para minimizar la energía.
5. Uso de gas R410, uno de los refrigerantes (también para agua) más amigables con el medio ambiente.
6. Vidrios con selectividad espectral.

Ahorro de energía

1. Analizadores de energía para el consumo de energía total.
2. Conductos auto aisladores de poliuretano para eliminar fugas y asegurar las condiciones higiénicas.
3. Almacenamiento de hielo durante la noche, momento en el que el costo de la electricidad es más baja y pueda ser utilizado durante el día.

Calefacción

1. Calefacción proveniente del suelo en zonas húmedas.
2. Sensores de CO2 para comprobar el retorno del aire en aire acondicionado.
3. Bomba de calor proveniente del subsuelo para regular el agua y obtener suministro caliente en invierno y frío en verano.
4. Aislamiento térmico en techo y paredes para minimizar la acumulación y la pérdida de calor.
5. Triple acristalamiento en las ventanas para la pérdida de calor y reducción del ruido externo.
6. Uso del calor almacenado en el concreto y en las computadoras para el aire acondicionado.

Iluminación

1. Tubos luminosos para el alumbrado.
2. Tubos de luz para la transferencia de la luz del día exterior en los espacios interiores.
3. Multisensores sensibles a la luz y el movimiento, para el control de los interruptores de iluminación.
4. Un programa basado en el tiempo para sincronizar con el sistema de iluminación.

Ahorro de Agua

1. Urinarios sin agua.
2. Aprovechar la vegetación autóctona de la zona y utilizar el mínimo de agua al momento de hacer trabajos del paisajismo.
3. Un segundo sistema de tuberías para la reutilización de aguas grises en inodoros.
4. Sistema de riego por goteo con la recolección de agua de lluvia.

En México existen actualmente 115 edificios certificados bajo el sello LEED que expide el Green Building Council, 6 proyectos bajo el Living Building Challenge del International Living Future Institute y 12 proyectos en el Distrito Federal (DF) bajo el Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables. PCES.

Por ello, México ocupa el segundo lugar, después de Brasil, en el número de edificios certificados bajo alguna norma o certificación de edificación sustentable en Latinoamérica.

En México, existen normas de edificación sustentable a nivel nacional. Estas normas son emitidas por la Secretaría de Energía, sin embargo se utilizan únicamente como un sistema de evaluación y no como normas obligatorias, debido a que la disposición voluntaria pretende inducir a la planeación urbana sustentable.

- Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables (PCES)

En 2008 el Gobierno del Distrito Federal (GDF) puso en marcha el aún llamado Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables (PCES), que pretende establecer un estándar para calificar los edificios tanto habitacionales como comerciales y ofrecer así una serie de incentivos fiscales, que van desde descuentos en el impuesto predial y licencias de construcción hasta financiamientos a tasas preferenciales y rapidez en la ejecución de trámites.

- NMX-AA-164-SCFI-2013 de Edificación Sustentable

Esta norma mexicana, de aplicación voluntaria a nivel nacional, especifica los criterios y requerimientos ambientales mínimos de una edificación sustentable. Aplica a las edificaciones y sus obras exteriores, ya sean individuales o en conjuntos de edificios, nuevas o existentes, sobre una o varios predios, en arrendamiento o propias.

Se aplica a una o varias de sus fases: diseño, construcción, operación, mantenimiento y demolición, incluyendo proyectos de remodelación, renovación o reacondicionamiento del edificio.

- NMX-AA-171-SCFI-2014 de Requisitos y especificaciones de desempeño ambiental de establecimientos de hospedaje.

Esta norma tiene como objetivo establecer los requisitos y especificaciones de desempeño ambiental para la operación de establecimientos de hospedaje en la República. Aplica a los interesados en demostrar el cumplimiento de los requisitos de desempeño ambiental turístico en todo el territorio nacional.

- NMX-AA-SCFI-157-2012 de Requisitos y Especificaciones de Sustentabilidad para la selección del Sitio, Diseño, Construcción, Operación y Abandono del Sitio de Desarrollos Inmobiliarios Turísticos en la Zona Costera de la Península de Yucatán.

Establece requisitos y especificaciones de desempeño sustentable para desarrolladores y prestadores de servicios turísticos para la selección y preparación del sitio, diseño, construcción, operación y abandono del sitio de Desarrollos Inmobiliarios Turísticos que se ubiquen en la zona costera en la Península de Yucatán.

Esta norma de cumplimiento voluntario constituye un marco de referencia de sustentabilidad turística, estableciendo las bases para un esquema de certificación.

- Instrumentos de Edificación Sustentable del Infonavit

Hipoteca Verde del Infonavit: Este crédito fue creado en 2010 por el Infonavit para que el derechohabiente pueda comprar una vivienda ecológica y así obtener una mayor calidad de vida mediante el uso de las ecotecnologías que disminuyen los consumos de energía eléctrica, agua y gas.

Sí Se Vive, del Infonavit: La creación de este sistema de evaluación de ‘vivienda verde’ en 2012 tiene como objetivo medir la eficiencia de las viviendas mediante el uso de dispositivos ahorradores. Sin embargo, hasta el momento no se ha implementado de manera corriente debido a la capacitación necesaria de la industria para que el programa funcione de manera óptima.

- Certificaciones internacionales

Leadership in Energy and Environmental Design (LEED)

La certificación, que otorga el Consejo de Edificios Verdes de Estados Unidos, (US, Green Building Council, USGBC), evalúa el comportamiento medioambiental que tendrá un edificio a lo largo de su ciclo de vida.

El sistema de evaluación depende de cada una de las cinco categorías existentes que califican elementos como la ubicación y transporte, la eficiencia en el uso de agua, innovación en estrategias de generación de energía, entre otras.

Las categorías son: Diseño y Construcción de Edificios (Building Design and Construction), Diseño y Construcción de Interiores (Interior Design and Construction), Operación y Mantenimiento en Edificios (Building Operations and Maintenance), Desarrollo de vivienda (Homes) y Desarrollo de suburbios (Neighborhood Development).

Además, existe un rango para cada certificación dependiendo del puntaje alcanzado que van desde la pura Certificación LEED (40-49 puntos), Certificación de Plata (50-59), Certificación de Oro (60-79) y Certificación Platinum (80+).

Living Building Challenge del International Living Future Institute

La certificación internacional Living Building Challenge, creada en 2006 por el International Living Future Institute, tiene un sistema de calificación riguroso en las construcciones sustentables, ya que busca que cumpla con diversos requerimientos, entre ellos, el uso de la energía cero, el tratamiento de los residuos y el agua, y un mínimo de 12 meses de operación continua.

Su aplicación en México inició en 2009 y se están consolidando las bases para apoyar la formación de lo que sería el Living Future Institute de México, con el apoyo del Departamento de Arquitectura de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México.

BREAM

La certificación, la primera creada en su tipo, la realizó un grupo de empresas sin fines de lucro en el Reino Unido y establece el estándar para evaluar el diseño, la construcción y su uso. Las medidas usadas representan un amplio rango de categorías y criterios que van desde la energía a la ecología.

Earth Check

Earth Check es un programa internacional, resultado de una decisión del gobierno australiano de establecer una organización estratégica para el sector turismo, que ofrece servicios de evaluación, certificación y productos relacionados con el diseño en la edificación sustentable utilizados por la industria de viajes y turismo.

Entre algunos de sus objetivos está el de apoyar a los gobierno locales y desarrolladores en las primeras etapas de su planificación y diseño en recintos, edificios e infraestructura relacionada.

De acuerdo con datos de la Semarnat, México actualmente cuenta con 40 empresas certificadas bajo este sistema. Asimismo, Fonatur firmó un acuerdo recientemente con Earth Check para trabajar conjuntamente en el futuro desarrollo de eco-destinos de clase mundial.

Sistema de evaluación Energy Star

La Conuee, en conjunto con el Instituto Nacional de Ecología, Inecc, reproducen el sistema de evaluación estadounidense “Energy Star” aplicado en edificios en Estados Unidos.

Este programa voluntario fue establecido en 2005 por la Agencia de Protección Ambiental (EPA por sus siglas en inglés) en EUA que promueve el uso de energía eficiente en gobiernos locales.

Recordemos que el artículo 25 de la Constitución Política, establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, llevando a cabo la regulación y fomento de actividades que demande el interés general.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013 incluye, dentro de su objetivo 4.4, la estrategia 4.4.3 sobre fortalecimiento de la política nacional de cambio climático y cuidado al medio ambiente, en donde se determinan las acciones y lineamientos a seguir para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono.

Es decir, resulta de imperiosa necesidad reformar el artículo 4o. constitucional para hacer una obligación (lo que hoy es sólo una opción) del Estado mexicano a través del imperium de la ley, que los programas y políticas públicas en materia de vivienda además de cumplir con los estándares establecidos en diversos instrumentos internacionales, así como lo estipulado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis aislada en lo que se refiere al concepto de una vivienda adecuada, digna y decorosa, éstas también deben de

cumplir con lo estipulado en el artículo 4 constitucional que establece el derecho de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

Por lo expuesto y fundado, someto a consideración de ésta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 4o. Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna, decorosa y sostenible. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Transitorio

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

Nota

1 Amparo directo en revisión 2441/2014. Mirna Martínez Martínez. 25 de febrero de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

Nota: La tesis aislada 1a. CXLVIII/2014 (10a.) citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 801, con el título y subtítulo: Derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa. Su contenido a la luz de los tratados internacionales.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 3 días del mes de febrero de 2016.

Diputada Mirza Flores Gómez (rúbrica)

Que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Candelaria Ochoa Ávalos, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, María Candelaria Ochoa Avalos, diputada federal a 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, en relación con los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículo 77, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa por la que se adiciona la fracción IV, inciso b), del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

El municipio es una institución de gobierno que tiene un sólido arraigo en la vida del país. A casi 500 años de la creación del primer municipio en lo que es el territorio Nacional, y que fue creado por Hernán Cortés en abril de 1519, esta institución ha tenido un importante relación con los habitantes que lo integran, ya que es el nivel de gobierno el cual les es más cercano.

En la Constitución de 1917 se estableció la figura del municipio libre y que significaba que no habría interferencias de ninguna autoridad, ni de la Federación o los Estados en sus determinaciones, considerando la nefasta figura de “los jefes políticos de la época de la dictadura porfirista”.

El propósito de establecer el municipio libre fue que esta institución pudiera realizar las funciones de gobierno en beneficio de sus habitantes y en la fracción II del texto original se dispuso que “los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán suficientes para atender a sus necesidades”.

Como se puede apreciar, destacan dos elementos importantes: primero, la libre administración de la hacienda municipal.

Segundo, que esta se formara de las contribuciones que las legislaturas locales determinen en su favor.

Sin importar su reconocimiento Constitucional a lo largo de nuestra historia, los municipios han afrontado penurias económicas que les han impedido ser auténticamente libres.

Con el propósito de fortalecer su capacidad de gobierno se han promovido diversas reformas artículo 115 destacando por su relevancia la realizada en el periodo del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado y que se publica en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

En esta reforma es relevante el contenido de la fracción III que establece los servicios públicos que quedan a cargo de los municipios y la Fracción IV en lo relativo a la conformación de la hacienda pública municipal, sobre este particular es necesario mencionar que, el inciso b de la Fracción IV es el mismo que se encuentra vigente y que es materia de la adición que se propone en la presente iniciativa.

Dicho texto establece: “Las Participaciones Federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen las Legislaturas de los Estados.”

Como se puede apreciar, derivado del artículo 115, la hacienda pública municipal se integra por dos fuentes de ingresos, la primera, la que se determina por la legislatura de cada Entidad Federativa al aprobar la Ley de Ingresos Municipales; y la segunda, por las participaciones federales que se entregan por la Federación a cada Estado para ser redistribuida por la legislatura a sus municipios.

Es pertinente mencionar que en la administración del Presidente José López Portillo se expide la Ley de Coordinación Fiscal, misma que se publica en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978. En un principio se estableció un Fondo General de Participaciones que sería repartible entre los municipios según se determinara por las legislaturas locales, con posterioridad la ley se reforma para adicionar un Capítulo V, “De los Fondos de Aportaciones Federales”, mismos que encuentran su reflejo en el Presupuestos de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, donde La Cámara de Diputados asigna los recursos aportados que corresponden a cada fondo.

De los 2454 municipios que existen en el país todos, sin excepción, complementan sus Presupuestos con las Participaciones Federales.

Sin embargo existe un grave problema: la discrecionalidad de las legislaturas locales para asignar los recursos a los municipios y, con posterioridad la entrega de los recursos a la hacienda municipal con la oportunidad que se requiere para atender las necesidades de la población.

Compañeras y compañeros Legisladores el propósito de la presente iniciativa es establecer en la norma fundamental un procedimiento que haga más ágil y oportuna la entrega de las Participaciones Federales a la Hacienda Pública municipal y que sea verificable la entrega así como el correcto ejercicio de dichos recursos.

Todas y todos hemos sido testigos como, previo a la aprobación del Presupuesto de Egresos actualmente en ejercicio, infinidad de presidentes municipales acudieron a esta Cámara para solicitar recursos federales para que aterrizaran en sus municipios.

En el partido de Movimiento Ciudadano tenemos la firme convicción de que es necesario fortalecer económicamente a nivel de gobierno que está más cercano a las necesidades de la población.

En Movimiento Ciudadano sabemos que si se brindan a la población de los municipios los servicios públicos municipales que la fracción III del artículo. 115 dispone en favor de los municipios se elevará la calidad de vida de los mexicanos.

Hay que tener presente que con excepción, hasta el momento de quienes viven en Distrito Federal, todos los demás mexicanos tiene su domicilio en algún municipio de las 31 Entidades Federativas.

Por las consideraciones antes expuestas y con fundamento en los Artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículo 77, del reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona la fracción IV, inciso b), del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos:

Título Quinto
De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 115. ...

I, II, III...

IV...

a...

b. las Participaciones Federales, que serán cubiertas por la federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados. La dependencia del ejecutivo de cada Entidad Federativa, cuya competencia sea el manejo de las finanzas estatales, estará obligada a transferir a las áreas de finanzas municipales los montos que les correspondan, de conformidad con los plazos determinados por la legislatura estatal, en caso de no ser así serán sujetos de la responsabilidad penal o administrativa que determinen las leyes.

c...

...

...

...

V...

VI...

VII...

VIII...

IX...

X...

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 las Ley General de responsabilidades administrativas de los servidores públicos establecerá la conducta y sanción que correspondan cuando no se cumpla con lo dispuesto en el inciso b, Fracción IV del Art. 115 Constitucional. De igual forma en un plazo no mayor a los 90 días naturales siguientes de la entrada en vigor del presente decreto deberá establecer en el Código Penal Federal el tipo penal correspondiente a la presente reforma.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 3 días del mes de febrero del 2016.

Diputado María Candelaria Ochoa Avalos (rúbrica)

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Modesta Fuentes Alonso, del Grupo Parlamentario de Morena

La que suscribe, Modesta Fuentes Alonso, 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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta Soberanía, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 2, 53, 54, 56, 116 y 122 constitucionales, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Los pueblos y comunidades indígenas del país han existido sin el Estado y con él, y también han sido actores silenciosos en los movimientos sociales, como la Independencia y la Revolución.

Hoy en día, los pueblos y comunidades indígenas siguen alzando su voz en todo el país, han emprendido una serie de acciones políticas y jurídicas para la defensa de su participación política, su derecho a la igualdad y no discriminación.

En el Constituyente de 1824 se plasmaron los ideales libertarios al plantear una república democrática federal, con la idea de crear una unidad cultural en donde todos los ciudadanos tienen los mismos derechos y son considerados como iguales.

El Congreso Extraordinario General Constituyente de 1856-1857 y las Leyes de Reforma, promulgadas por el presidente Benito Juárez García, regresaron a la Constitución las bases liberales y progresistas que sentaron las transformaciones sociales y económicas que impulsarían el desarrollo del país, de la separación de las funciones de la iglesia y el Estado pero, fundamentalmente, fue el sustento de legitimación de la restauración de la República.

En la Revolución Mexicana la participación de los indígenas es fundamental. Ellos también reclamaron mejores condiciones de vida. Pero, lejos de alcanzar su propósito, se generaron retrocesos en su contra.

En 1916 Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente en la cual la cuestión indígena no era un tema prioritario en la agenda nacional pues no se profundizó en sus derechos para plasmarlos en el texto constitucional. Éstos habrían de quedar englobados dentro de la clase social campesina, exclusivamente relacionados con el problema de la tenencia de la tierra, al que se le dio respuesta con el artículo 27 constitucional.

Para los constituyentes de 1916-1917, los indígenas eran campesinos y, por lo tanto, no ameritaban un tratamiento diferente al resto de la clase.

Es en 1989 que México adoptó el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, que fue ratificado el 5 de septiembre de 1990 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991 .

El Convenio adopta un enfoque práctico proporcionando solamente criterios para describir los pueblos que pretende proteger. El primer principio general y fundamental del Convenio número 169 es la no discriminación; establece la necesidad de adoptar medidas especiales para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medioambiente de estos pueblos; los modos de vida, sus costumbres y tradiciones, sus instituciones, leyes consuetudinarias, modos de uso de la tierra y formas de organización social en general son diferentes a las de la población dominante. reconoce estas diferencias y busca garantizar que sean respetadas y tenidas en cuenta a la hora de tomar medidas que seguramente tendrán un impacto sobre ellos; el Convenio establece un lineamiento sobre cómo se debe consultar a los pueblos indígenas y tribales y finalmente establece que tienen el derecho de “decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar su propio desarrollo económico, social y cultural”.

El 28 de enero de 1992 se publicó el Decreto en el cual se adiciona un primer párrafo al artículo 4º de la Ley Suprema para incorporar el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas.

Pese a lo anterior, las condiciones de desigualdad y la falta de oportunidades seguían siendo una constante para los pueblos.

Es en 1994 que se desarrolla el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN, en Chiapas que fue una organización armada constituida por campesinos pertenecientes a los grupos indígenas chamula, tzeltal, tojolabal, chol y lacandón.

El movimiento introdujo un planteamiento radicalmente diferente al predominante hasta entonces: buscar movilizar a la población por sus demandas inmediatas y contra las políticas de Estado, con el objetivo de desarrollar la conciencia de sus derechos colectivos; así como lograr que los funcionarios gobiernen obedeciendo, así el EZLN introdujo otro objetivo, otro estilo de hacer política e hizo desaparecer cualquier posibilidad de convertir el zapatismo en un instrumento que sirviera para alcanzar diputaciones, gubernaturas y demás cargos funcionariales o electorales.

Así, en 1996 se firmaron los Acuerdos de San Andrés sobre derechos y cultura indígena, los cuales fueron compromisos y propuestas conjuntas para garantizar una nueva relación entre los pueblos indígenas del país, la sociedad y el Estado.

El propósito central de estos acuerdos era terminar con la relación de subordinación, desigualdad, discriminación, pobreza, explotación y exclusión política de los pueblos indios.

En 2001 se publicó el 15 de agosto de 2001, el decreto por el cual se promulga la llamada “Ley Indígena”, que pretendía resolver las causas que dieron origen al levantamiento de los indígenas chiapanecos agrupados en el EZLN.

La Asamblea General de la ONU, en 2007 aprobó la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas², la cual aborda, entre otros, los derechos individuales y los derechos colectivos, los derechos culturales y la identidad, y los derechos a la educación, la salud, el empleo y el idioma.

El texto afirma que los pueblos indígenas tienen derecho, como pueblo o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos. Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ninguna discriminación en el ejercicio de sus derechos que esté fundada, en particular, en su origen o identidad indígena.

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho pueden determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Derivado de lo anterior, podemos inferir que los indígenas han llevado a cabo una lucha constante para el reconocimiento de sus derechos, entre otros, los derechos político-electorales.

El código político de 1917, en sus artículos 35 y 41, los derechos políticos que tienen todos los ciudadanos mexicanos, son: votar, ser votado, asociarse, y afiliarse. Además de los derechos fundamentales vinculados con estos, como la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de información, la libertad de prensa y el derecho de reunión.

En el artículo 2o. de nuestra ley fundamental establece que a los pueblos indígenas se les debe respetar su derecho a elegir a sus propios representantes de acuerdo a sus usos y costumbres, como una forma alternativa al sistema de partidos, para ejercer sus derechos político-electorales³.

Este derecho político-electoral indígena, está relacionado con el reconocimiento a los sistemas de gobierno, ya que implica que éstos pueden elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno. Asimismo, que en ejercicio de sus derechos políticos, por formar parte del Estado mexicano, pueden participar y ser representantes en las elecciones a cargos populares con base a la legislación electoral vigente.

Una característica distinta en la aplicación y ejercicio de los derechos político-electorales indígenas en relación con los derechos político-electorales del resto de la población, es que las particularidades del voto constitucionalmente establecido son: directo, secreto, individual y libre, pero en los Derechos Político Electorales Indígenas, generalmente, se ejercen de forma diferente en cada comunidad, con base en sus usos y costumbres, por lo tanto a veces no cumplen con los principios del voto.

Ningún pueblo indígena es igual a otro entonces ninguna cultura es idéntica a otra, por lo tanto las elecciones de sus representantes varían en cada pueblo y comunidad. Por lo que la designación de las autoridades locales se realiza, en su gran mayoría, sin la intervención directa de partidos políticos. La elección se hace en asambleas que reúnen a un número variable de ciudadanos que adquirieron derecho a participar por haber cumplido con su servicio comunitario.

Por otro lado, si el sistema jurídico es un grupo de normas válidas aplicadas en una sociedad, en el caso de las comunidades indígenas, este sistema está integrado por normas escritas y no escritas. En las primeras, la función legislativa crea una jerarquía jurídica que garantiza los derechos político-electorales indígenas y en las segundas, son los “usos y costumbres” propios de cada comunidad, los que norman la conducta de los indígenas.

Para garantizar la protección de los derechos político-electorales de los indígenas en el ámbito externo (para Presidente de la República, diputados federales y senadores, en donde votan y son votados a través del sistema de partidos, al igual que en las elecciones locales para gobernadores, jefe del gobierno y diputados locales), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido diversas resoluciones que a su vez han generado diversos criterios.

En el ámbito externo del ejercicio de los derechos político-electorales de los indígenas, es a través de los partidos políticos que las minorías del país pueden ser representadas, y es en los estatutos y documentos básicos de los partidos donde debe encontrarse la declaración de los derechos político-electorales indígenas y la obligación que tienen para postular candidatos indígenas, lo que se traduce en acciones afirmativas, pues se llevan a cabo acciones jurídicas para superar las desigualdades.

Así, en 2001 se presentó, por primera vez, una impugnación referente al registro de candidatos indígenas a diputados de representación proporcional, lo que dio origen a la Tesis I/20044 , en donde se resuelve que para la inclusión de los indígenas en las candidaturas que se postulen, no basta la afirmación de que se tiene la calidad de indígena, sino que se exige demostrar claramente que se es representante de alguna comunidad indígena, lo que implica que tenga vinculación con una entidad asentada en algún pueblo o región indígena, o bien, con un comité de base que se haya autodefinido como tal. La resolución del Tribunal Electoral dejó como referencia la Tesis XI/20045 .

Posteriormente, en 2013 se impugnó un acuerdo emitido por el Instituto Estatal Electoral y Participación Ciudadana de Oaxaca, en el cual por segunda vez se le negaba a una asociación el registro como partido político local, por no haber cumplido con el porcentaje mínimo (1.5 por ciento) de representatividad en Oaxaca. De lo anterior se creó la

jurisprudencia 3/20136 , y a raíz de la resolución del mencionado asunto se emitió la Tesis XXXI/20127 en la cual se estableció que es obligación de las autoridades, en el ámbito de sus competencias, interpretar los derechos humanos de la manera más favorable a la persona y que la calidad de indígena constituye una condición extraordinaria que debe ser tutelada y protegida.

La protección de los derechos indígenas es un verdadero desafío, por lo tanto, no sólo en el incremento del número de legisladores indígenas, sino en la calidad y en la sustancialidad de su representación política; y el problema a resolver radica menos en la definición de los objetivos que en la identificación de los medios adecuados para alcanzarlos.

Por otra parte, la preocupación por la participación y representación políticas de los indígenas no es reciente, pero sí ha cambiado de enfoque y de sentido, en tiempos más recientes, se promovió la participación y representación políticas de los pueblos originarios bajo diversas formas y modalidades. Entre ellas, destacan el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y los consejos supremos que se crearon para cada grupo lingüístico a raíz del Congreso Indigenista de Pátzcuaro en 1975, con vistas a incorporar las reivindicaciones indígenas a la Confederación Nacional Campesina.

Pero la iniciativa más visible para incrementar el número de legisladores indígenas se concretó entre 2003 y 2004, cuando el Instituto Federal Electoral integró plenamente criterios étnico-lingüísticos en la nueva delimitación de los 300 distritos uninominales en los que se eligen los diputados de mayoría relativa. De esta forma, se especificó una medida de discriminación positiva que había sido propuesta tanto en los Acuerdos de San Andrés así como en la reforma constitucional de 2001.

La presencia de legisladores indígenas en el Congreso de la Unión es añeja, ya que se registra desde 1988, aunque por supuesto son minoría. En el caso del Senado, al menos dos legisladores indígenas fueron electos para el periodo 1994-2000. Asimismo en la LIX y LX legislaturas, salvo excepciones que no se asumen como tales, en general no se identifican senadores indígenas.

En la Cámara de Diputados el promedio de diputados de origen indígena en la LIX, LX y LXI legislaturas es de 4.5 lo que equivale a menos de 1 por ciento del total de los legisladores y durante la LXII Legislatura apenas el 3.5 por ciento fueron de representación indígena: de los 500 legisladores, sólo 17 provenían de esa pauta racial.

En virtud de todo lo anterior, es que el Grupo Parlamentario de Morena propone que en cada una de las circunscripciones plurinominales para la elección de diputados federales y senadores, por lo menos se incluya a un indígena en los cinco primeros lugares de las listas correspondientes.

De ahí que precisamos que en las cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país y en cada una de ellas, por lo menos se incluya a un indígena en los cinco primeros lugares.

En cuanto a los 200 diputados de representación proporcional que se asignara a los partidos políticos atendiendo a su votación, excluimos de tal reparto, en las cinco circunscripciones a cinco indígenas, uno por cada circunscripción.

En cuanto a los 32 senadores por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional incluimos también a un indígena en los cinco primeros lugares.

En tratándose de las entidades federativas planteamos que por lo menos, se incluya a un indígena en cada una de las circunscripciones plurinominales en los cinco primeros lugares.

En suma, planteamos el pleno respeto a la igualdad y no discriminación de los pueblos originarios de nuestro país, por lo cual los incorporamos en los cinco primeros lugares de todas y cada una de las circunscripciones plurinominales, para incluirlos en el Congreso de la Unión y en todos los Congresos de los estados.

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 2, 53, 54, 56, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman los artículos 2, Apartado A, fracción III, 53, párrafo segundo, 54, fracción III, 56, párrafo segundo, 116, fracción II, y 122, Apartado A, fracción II y fracción VI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2. ...

...

...

...

...

A. ...

I. y II. ...

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados y en cada una de las

circunscripciones plurinominales para la elección de diputados federales y senadores, por lo menos se incluirá a un indígena en los cinco primeros lugares de las listas correspondientes. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

IV a VIII. ...

B. ...

...

I. a IX. ...

Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país y en cada una de ellas, por lo menos se incluirá a un indígena en los cinco primeros lugares. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Artículo 54. ...

I. y II. ...

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes y atendiendo lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo anterior.

IV. a VI. ...

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional y en ella, por lo menos se incluirá a un indígena en los cinco primeros lugares. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

...

Artículo 57. a 115. ...

Artículo 116. ...

...

I. ...

...

...

...

a) ...

b) ...

...

II. El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra, y por lo menos, se incluirá a un indígena en cada una de las circunscripciones plurinominales de las entidades federativas y de la Ciudad de México en los cinco primeros lugares.

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los estados, hasta por cuatro periodos consecutivos e incluyendo en cada una de sus circunscripciones electorales a un indígena, de conformidad con lo señalado en el párrafo anterior. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las legislaturas de los estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, incluyendo en éste último principio, cuando menos a un indígena, en los términos dispuestos en el párrafo anterior y de conformidad con lo que establezcan sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá

contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

...

...

...

...

...

...

III. a IX. ...

Artículo 122. ...

A. ...

I. ...

II. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, y en éste último principio se incluirá por lo menos a un indígena, por un periodo de tres años.

...

...

...

...

...

...

...

...

III. a V. ...

VI. ...

...

...

a) Las alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un alcalde y por un concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Los integrantes de la alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a Alcalde y después los Concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México. En ningún caso el número de concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los Concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo, y en cada una de las alcaldías por éste principio, por lo menos se incluirá a un indígena en los cinco primeros lugares. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales.

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. 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 de 2016.

Artículo 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.

Artículo Cuarto. El titular del Poder Ejecutivo federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y el presente decreto, se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades.

Artículo Quinto. En la elección federal de 2018 se incorporarán, a la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión, seis legisladores indígenas, según el principio de

representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en las circunscripciones plurinominales nacionales en términos de lo dispuesto en el presente decreto.

Artículo Sexto. En la elección federal de 2018 se incorporará, a la Octava Legislatura de la Asamblea Legislativa, un legislador indígena, por el principio de representación proporcional y en su caso, en la Constitución de la Ciudad de México se observará lo dispuesto en el presente decreto.

Notas

1 Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf

2 http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

3 Tesis XXVIII/2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sistemas normativos indígenas. Las autoridades municipales deben respetar la decisión de una asamblea, sobre el método de elección adoptado por los pueblos y comunidades, cuando éste garantice los derechos de sus integrantes.

4 Tesis I/2004. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Medios de Defensa Intrapartidarios. Es optativo hacerlos valer, cuando entre el acto de autoridad y el acto del partido político exista íntima e insoluble relación.

5 Tesis XI/2004. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Medios de Defensa Intrapartidarios. Es optativo hacerlos valer, cuando entre el acto de autoridad y el acto del partido político exista íntima e insoluble relación.

6 Jurisprudencia 3/2013. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Registro de Partidos o Agrupaciones Políticas. Garantía de Audiencia.

7 Tesis XXXI/2012. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Comunidades indígenas. Debe maximizarse el derecho de asociación en el procedimiento de registro de partidos políticos.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de febrero de 2016.

Diputada Modesta Fuentes Alonso (rúbrica)

Que reforma el artículo 4o. 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 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 Flor Estela Rentería Medina, integrantes del Grupo Parlamentario del PRI en la LXIII Legislatura, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo 12 al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La juventud mexicana es uno de los elementos principales del tejido social: su ubicación entre la niñez y la edad adulta los convierte en los forjadores de la siguiente generación, y, a la vez, en parte activa de la actual. Actualmente existen distintas consideraciones respecto a la edad en la que una persona se considera joven, sin embargo la Organización Mundial de la Salud (OMS), en su documento La salud de los jóvenes: un desafío para la sociedad, ha fijado que el periodo que comprende la juventud del cuerpo humano es de los 12 a los 29 años.

Este periodo de edad ha sido aceptado y observado jurídicamente en varios países; en México, si bien no existe una declaratoria expresa sobre este término, si existe una consideración tácita que lo convalida, toda vez que en la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud vigente establece en su artículo 2 que la población cuya edad quede comprendida entre los 12 y 29 años será el objeto de las políticas y programas del instituto.

El anterior artículo segundo, si bien en la práctica define el grupo de personas que se encuentran en la juventud, en la realidad solamente establece un parámetro de beneficiarios de un organismo descentralizado del gobierno federal, por lo que no tiene ningún tipo de observancia para ningún otro organismo de cualquier orden de gobierno, lo cual deja las políticas para jóvenes ajenas al Instituto Mexicano de la Juventud con un marco jurídico indeterminado.

La importancia de la juventud en México es tan grande, que según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía actualmente representan 26.3 por ciento de nuestra población, es decir, 31.4 millones de mexicanos son jóvenes, dos veces la población del estado de México, el más poblado del país.

Actualmente la juventud mexicana enfrenta muchísimos retos, mismos que se dificulta su atención si no tenemos, a nivel nacional, un parámetro de edad claro y definido que rijan las políticas públicas establecidas por todos los órdenes de gobierno; el fenómeno de los “ninis”, es decir, los jóvenes que no estudian ni trabajan, ha cobrado una gran fuerza en nuestro país, y la media nacional de estos jóvenes es de 10.8 por ciento, sin embargo, en

ciudades como Monterrey alcanzan 15 por ciento del total de jóvenes, lo cual se desprende de la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia 2014.

Los ninis representan un factor de riesgo para la seguridad nacional, toda vez que la naturaleza humana los obliga a buscar oportunidades de superación y, ante la falta de estas, se pueden ver en la necesidad de recurrir al delito para obtener el sustento tanto para ellos como para sus familias.

Además de los ninis, existen muchas otras problemáticas que afectan exclusivamente a la juventud, tales como el embarazo adolescente, que en México podemos afirmar lamentablemente que ha ascendido al grado de ser un problema de salud pública; recientemente el Instituto Mexicano del Seguro Social, anunció que una de cada tres mujeres se embaraza antes de los 20 años, y que este lleva consigo serias secuelas psicosociales y afectaciones al proyecto de vida.

Además de este tema específico, la salud en general de los jóvenes mexicanos es un asunto de seriedad, ya que según los datos del Inegi 32.7 por ciento de las y los jóvenes mexicanos no está afiliado o inscrito a ningún sistema de salud, lo cual los deja en un serio estado de indefensión, ya que les está imposibilitado recibir atención médica ante cualquier eventualidad.

Los problemas de la juventud, como los de cualquier espectro de la población, merecen la correcta intervención de los tres órdenes de gobierno para su solución, sin embargo, difícilmente podemos dar una atención adecuada si no contamos, ni siquiera, con una homologación que permita marcar parámetros básicos para la atención a la juventud.

Dado lo anterior, podemos observar que en nuestra Carta Magna, si bien existe una adecuada tutela a la niñez y a la familia, no lo es así para la juventud, no obstante a las tantas necesidades de este estrato; la ausencia de la juventud en la Constitución es tan agravante, que la única mención que se hace de ellos es en el artículo segundo, respecto a los jóvenes de familias migrantes indígenas, es decir, tan sólo un sector muy específico de este grupo poblacional.

Es por lo anterior que propongo a esta soberanía adicionar al artículo 4o. de la Constitución, distinguido por la amplitud de su tutela y el gran catálogo de derechos que comprende, un nuevo párrafo 12, que establezca en nuestra ley suprema la edad de la juventud, así como la obligación del estado en todos sus órdenes de velar por esta y sus problemas específicos, para reivindicar el estatus jurídico de las y los jóvenes en nuestra Carta Magna y fortalecer así su importancia en la elaboración de políticas públicas.

Es por todo lo expuesto, que me permito someter a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un párrafo 12 al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un párrafo 12 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.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

El estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

En México, la juventud es reconocida como la edad entre los 12 y los 29 años. Las y los jóvenes, por su importancia en el desarrollo del país, serán objeto de políticas públicas que prioricen su formación académica competitiva e inclusión al mercado laboral.

...

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 9 de febrero de 2016.

Diputada Flor Estela Rentería Medina (rúbrica)

Que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Elena Orantes López, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, diputada María Elena Orantes López, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I, y en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un inciso a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección civil y gestión integral del riesgo, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

El espacio municipal, es el lugar donde se genera la relación primaria entre ciudadanía y gobierno, la cual es cotidiana, estrecha y permanente, donde las necesidades sociales se hacen presentes, donde autoridades municipales viven la responsabilidad de atender de manera eficiente el quehacer de los gobiernos locales.

La sociedad para su bienestar necesita gobiernos municipales fuertes en lo institucional, y efectivos en su administración para hacer frente a las demandas y contingencias sociales que exigen las condiciones actuales. Gobiernos que realicen mejores prácticas, que busquen nuevas formas de gestión, y que cuenten con capacidad de conciliación y negociación para la solución de los problemas, así como también, garanticen la capacidad de respuesta ante los riesgos del entorno municipal.

Las características del municipio mexicano podemos sintetizarlas en que está inserto en un esquema republicano, representativo y popular; es la base de la división territorial, de la organización política y administrativa de los estados, es explícitamente libre e implícitamente autónomo. Por lo que como primera instancia de gobierno debe atender los requerimientos de la población que gobierna.

La importancia del municipio radica en conceptos tan sencillos pero tan esenciales, que lo califican como el primer nivel de gobierno; la célula básica en la organización política y económica; el espacio territorial en que vive y se desarrolla la familia. Sin embargo el municipio ha sido tratado como una instancia, que en muchos de los temas ha sido manejada desde el nivel estatal, quien bajo su propio criterio le dosifica sus recursos y lineamientos, aun cuando, en diversas materias y competencias, al municipio se le atribuye la responsabilidad de otorgar la primera respuesta, tal es el caso de la materia de protección civil, en donde la responsabilidad de atender emergencias, es subsidiaria, lo que significa que es compartida con el estado y la federación.

La función sustantiva de la protección civil es principal y esencialmente proteger la vida de quienes pueden estar en riesgo de perderla o afectarse; en segunda instancia los bienes y el entorno, de donde se desprende que el objetivo y responsabilidad del municipio radica en salvaguardar el derecho humano más importante que es la vida, para lo cual debe utilizar los recursos a su alcance, mismo que no tiene.

Por lo ya citado es importante que la protección civil y la gestión integral del riesgo sea elevada a un rango de servicio público que enumera el artículo 115 constitucional, a fin de que sea atendido, en primera instancia, por los municipios, así mismo que este nivel de gobierno esté en posibilidades de planear y definir presupuestalmente la prestación del mismo, de igual forma que se hace con los otros servicios públicos que constitucionalmente está obligado a otorgar.

El Régimen Jurídico Municipal emana de diversos preceptos a lo largo de nuestra Carta Magna, principalmente del artículo 115, que establece en la fracción tercera en forma enunciativa y no limitativa el tipo de servicios que mínimamente debe prestar la administración pública municipal, por medio de su ayuntamiento que como se puede advertir de la revisión y análisis del texto vigente, la última reforma de este apartado fue desde 1999, han pasado diecisiete años y la sociedad ha evolucionado y las necesidades con ella, y una de esas necesidades se enfocan a la materia de dar seguridad en el sentido más amplio que la palabra encierra, particularmente lo que implica a la protección civil y la gestión integral del riesgo.

Esta evolución social conlleva el aumento de necesidades, derivadas del crecimiento urbano muchas veces desordenado, la explosión demográfica, la industrialización, la tecnificación, el cambio climático, el nulo desarrollo económico y social, entre otras causas, son riesgos a los que cada día está expuesta la población.

La prestación de servicios públicos adecuados, integrales y eficaces debe ser la respuesta idónea de la autoridad municipal, y que dichos servicios correspondan a la medida de las necesidades primarias, esenciales, básicas y comunes que requiere la colectividad a la que gobiernan y que esta avecindada e su municipio.

La protección civil ha sido, es y debe ser, una función esencial, prioritaria que debe prestar como servicio público el estado en sus tres niveles de gobierno, ya que el producto que genera esta materia es seguridad y protección a la vida, a los bienes y el entorno en que se desarrolla la población municipal. Lo anterior representa, fundamentalmente, el pleno ejercicio de los derechos y libertades de los gobernados en su convivencia cotidiana.

Si bien es cierto que el ejercicio pleno de la vida es y debe ser inherente al ser humano, también es cierto que debe normarse y regularse, ya que aun cuando la Ley General de Protección Civil, señala en su artículo 21 que en una situación de emergencia, el auxilio a la población debe constituirse en una función prioritaria de la protección civil, por lo que las instancias de coordinación deberán actuar en forma conjunta y ordenada. También señala, que se hará del conocimiento de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina para que se implementen los Planes de Auxilio a la Población Civil en caso de desastres y el Plan General de Auxilio a la Población Civil, respectivamente. Por otro lado

establece que con la finalidad de iniciar las actividades de auxilio en caso de emergencia, la primera autoridad que tome conocimiento de ésta, deberá proceder a la inmediata prestación de ayuda e informar tan pronto como sea posible a las instancias especializadas de protección civil.

De lo anterior y por la proximidad física, la primera instancia de actuación especializada, corresponde a la autoridad municipal que conozca de la situación de emergencia y el ejercicio de las atribuciones de vigilancia y aplicación de medidas de seguridad.

La responsabilidad subsidiaria de la protección civil y la gestión integral del riesgo del municipio como primer nivel de gobierno, resulta compleja. En caso de que la emergencia o desastre supere la capacidad de respuesta del municipio, este tendrá que acudir, supletoria y subsidiariamente a la instancia superior de gobierno. Si ésta resulta insuficiente, se procederá a informar a las instancias federales correspondientes, las que actuarán de acuerdo con los programas establecidos al efecto, en los términos de esta ley y de las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Así mismo la ley de la materia, establece la responsabilidad del municipio, esto no es impedimento para saber que es necesario elevarlo a nivel constitucional, lo que garantizará su debida y oportuna profesionalización, cumplimiento, y establecimiento de una verdadera prestación sistémica de la protección civil y la gestión integral del riesgo.

Ya es el momento de fortalecer al municipio en esta materia, dándole un verdadero marco jurídico, que norme, lo faculte y permita contar con herramientas financieras propias para realizar todas aquellas actividades que comprende la protección civil y la gestión integral del riesgo, en sus fases de prevención, auxilio y recuperación.

Esta reforma posibilitará la concreción de este servicio público, alineando la reglamentación municipal con la carta magna, con lo que se ampliara y asegurara a cobertura de la seguridad en esta materia, al permitir al municipio presupuestar anualmente los recursos necesarios, tanto para la prevención, el auxilio y la recuperación.

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

Decreto que adiciona un inciso a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección civil y gestión integral del riesgo

Artículo Primero. Se adiciona un inciso a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. ...

II.

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

a) a h)

i) Protección Civil y la Gestión Integral del Riesgo

j) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

...

Transitorios

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

Segundo. Las legislaturas de los estados deberán adecuar su marco jurídico a la presente reforma en un plazo de 60 días.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de febrero de 2016.

Diputada María Elena Orantes López (rúbrica)

Que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena

El que suscribe, Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, diputado a la LXIII Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

Pocos conceptos describen con suficiente precisión lo sucedido en Chiapas el 16 de febrero de 1996 que el de “ruptura de paradigma”. Ese día, entre las montañas que rodean al municipio de San Andrés Larráinzar, ubicado en la frontera noroccidental de los Altos de Chiapas, una de las regiones indígenas más densamente pobladas del país, se firmaron los célebres Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena. Este acontecimiento, nodal en el proceso histórico contemporáneo de México, repercutiría de tal forma en la percepción nacional sobre la cuestión indígena, en aquel entonces sumida en los peores prejuicios e indolencias, que en adelante jamás podríamos asumir bajo el mismo atisbo la realidad de los pueblos y comunidades indígenas de México. La ruptura, alentada por una crisis económica y de derechos que afligiendo a todos los mexicanos había hallado entre los pueblos indígenas al sector más vulnerable (baste recordar las críticas a la reforma a la propiedad ejidal de 1991, impulsada por el gobierno federal) nos obligó a abrir los ojos.

Habiendo sido resultado de mesas inéditas para el encuentro y diálogo entre el gobierno federal, representantes indígenas de toda la República y miembros notables de la academia y sociedad civil, los acuerdos implicaron el establecimiento de los primeros compromisos sustantivos para dar solución a las causas que originaron el levantamiento armado zapatista de 1994, convirtiéndose con ello en uno de los más importantes procesos para visibilizar, quizás como nunca antes, las incontables injusticias y graves condiciones de vida que por siglos habían debido enfrentar los pueblos y comunidades indígenas de México.

Los Acuerdos de San Andrés fueron firmados en un momento de enorme agitación política en el país, pues la emergencia del levantamiento zapatista significó un poderoso catalizador para la conformación de un gran movimiento indígena nacional que reconoció en ese evento una coyuntura inmejorable para exigir, a los ojos de México y el mundo, un cambio radical en los términos en que había estado fijado por siglos el pacto nacional, así como el fin de los abusos, la exclusión y el trato desigual del que habían sido objeto los pueblos indígenas.

Su presentación llenó a muchos con la esperanza de la construcción de un nuevo proyecto de nación cimentado en un marco jurídico pluralista y respetuoso de la diferencia, que contemplara el reconocimiento de los derechos, no sólo individuales sino colectivos, de los pueblos indígenas, incluyendo el derecho a una personalidad jurídica y a la autonomía plena de sus territorios, así como su derecho inalienable a definir los alcances y dimensiones de sus propios desarrollos. Después de todo, el Estado mexicano se había comprometido a iniciar, con base en ellos, una profunda reforma del estado.

Sin embargo, la elevada euforia que produjo entre amplios sectores de la sociedad mexicana la publicación de los Acuerdos de San Andrés sólo pudo compararse con el aborto estrepitoso de las mesas de diálogo y la soez cerrazón del gobierno federal para cumplir cabalmente con los acuerdos pactados. Así, de lo que en su momento pareció ser una oportunidad histórica para enmendar siglos de atropellos y despojos cometidos contra los pueblos indígenas de México, sólo sobrevivió un conjunto de reformas diluidas y de corto alcance, poco coherentes con las determinaciones emanadas de las mesas de diálogo. Una vez que la ola de descontento social atenuó sus fuerzas, el gobierno en turno aprovechó para desdecirse de su palabra, interrumpió abruptamente las mesas de diálogo e hizo lo posible para impedir el pleno cumplimiento de las exigencias de los pueblos indígenas para ser considerados sujetos sociales e históricos, perdurando así la política del olvido y el abandono.

Estos hechos no hicieron más que precipitar la extensión y profundización de los conflictos políticos y sociales que hoy, como en aquel entonces, continúan protagonizando diversos pueblos y comunidades indígenas en resistencia, pues se descartó la posibilidad de incorporar sus propuestas y exigencias en el proceso de elaboración de un marco jurídico e institucional que estableciera más justas condiciones en la relación entre los pueblos indígenas del país, el estado y el resto de la sociedad.

Pese a lo anterior, los Acuerdos de San Andrés se han convertido no sólo en un referente conceptual y pragmático para los movimientos en defensa de las causas y derechos indígenas, un pronunciamiento ético en contra de las expresiones de colonización padecidas por las culturas indígenas en el marco del progreso del pacto nacional. Hoy, además, se han convertido en el marco normativo mediante el cual muchos pueblos y comunidades indígenas en México establecen actualmente su organización, determinan su agenda de reivindicaciones y definen su relación con el estado y el resto de la sociedad. Así pues, los Acuerdos de San Andrés están vivos, enarbolándose y reinventándose en manos de quienes y para quienes fueron escritos.

Argumentación

El reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas ha sido un largo proceso histórico de reivindicación que ha enfrentado obstáculos de la más diversa índole para su realización. En nuestro país, el debate sobre su naturaleza y factibilidad se ha desarrollado con base en los razonamientos de dos enfoques teóricos claramente opuestos. El primero considera que somos un país mestizo, es decir, monocultural, y por tanto conlleva una negación implícita de la diversidad cultural. El segundo se funda en la

constatación histórica de la heterogeneidad cultural sobre la que se conforma nuestra sociedad.

Por décadas, la política para el desarrollo indígena implementada por el Estado mexicano se condujo bajo los planteamientos de la primera perspectiva. De este modo, se emplearon agresivas políticas orientadas a la integración de la diversidad racial, la biodiversidad y los diferentes espacios geográficos que coexisten en la nación mexicana, bajo la premisa de que ésta se manifiesta en el desarrollo continuado de conflictos de fuerzas entre sistemas sociales que tienden a organizarse en un plano de desigualdad. La política de integración implicaría un proceso para eliminar la marginación de la población indígena intentándola incorporar a la sociedad mayor, a decir, una sociedad nacional fincada en la identidad mestiza.

Sin embargo, el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994 obligó al gobierno y sociedad mexicana a replantear los ejes sobre el cual reflexionaba y actuaba frente a la cuestión indígena. Mientras que por décadas se había asumido que en aras del progreso nacional los contrastes emanados de las culturas indígenas debían diluirse en un nuevo contrato social que hallara en el individuo mestizo su sujeto predominante, el zapatismo demandó el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujeto político e histórico excluido de las garantías del pacto social, al mismo tiempo que mostraba su potencialidad transformadora.

Se trataba pues de transitar de la homogeneización autoritaria, de la noción de unidad sin diversidad que intenta borrar la identidad indígena al reconocimiento más amplio del otro, de la riqueza que procede de diferencia. El EZLN mostró la necesidad de cambiar la política indigenista tradicional de diseñar y hacer proyectos para los indios sin los indios, y en cambio reconocerles sus derechos como responsables y articuladores de sus propios desarrollos. Aquellos pronunciamientos se convirtieron en un punto de inflexión para el pensamiento enraizado no sólo en el movimiento indígena, sino en las causas populares.

Las causas enarboladas por el EZLN, así como por innumerables movimientos y representaciones indígenas que habían decidido sumarse y acuerpar a la resistencia zapatista en Chiapas, pudieron cristalizarse en los enunciados que dan forma a los Acuerdos de San Andrés. Sin embargo, como ya se ha señalado, disminuido el furor coyuntural, el gobierno federal impidió su concreción constitucional y en cambio promovió una nueva propuesta de reformas que difería en aspectos fundamentales con los Acuerdos de San Andrés. Años más tarde éstas llegarían a denominarse Ley de Derechos y Cultura Indígena.

No obstante estos hechos, presentes aún en la memoria de muchas comunidades y movimientos indígenas en el país, lo cierto es que la reforma constitucional publicada el 14 de agosto de 2001 implicó cambios importantes en los términos en que había estado planteada la relación entre los pueblos indígenas, el estado y el resto de la sociedad mexicana y derivó en adecuaciones significativas en la política para el desarrollo de las culturas originarias.

Por ejemplo, en materia de discriminación se estableció a nivel constitucional la obligación que tiene el estado de crear instituciones y políticas que eliminen cualquier práctica

discriminatoria hacia los indígenas y se prohibió toda discriminación motivada por origen étnico. Al obligarse el estado a combatir toda forma de discriminación, y en particular aquella dirigida a grupos indígenas, éste se colocaba en una situación inédita: la negación de la homogeneidad cultural. Desde esta perspectiva, el estado se había convertido en promotor y garante de la pluriculturalidad del país, por lo que la aplicación de la ley requeriría ahora tomar en cuenta las características culturales de los indígenas en el marco de las relaciones jurídicas, sociales y políticas que ordenan este país. Estos planteamientos hicieron posible una nueva definición de la nación mexicana basada en el reconocimiento de su composición pluricultural.

Sin embargo, pese a los incuestionables avances que representaron estas reformas, tampoco podemos negar que fueron incapaces de cumplir cabalmente con las propuestas y exigencias emanadas de los Acuerdos de San Andrés, particularmente en lo que se refiere a los derechos de los pueblos indígenas. Para ahondar sobre esto, conviene hacer ciertas aclaraciones conceptuales en la materia. En primer lugar, debemos considerar que un principio, los derechos humanos tradicionales consideraban a la persona en lo individual como único y absoluto sujeto de derechos. Sin embargo, el reconocimiento de los derechos sociales, resultado de las largas luchas y transformaciones sucedidas a inicios del siglo pasado, rompió con esta tradición y la actualizó al considerar como sujetos de derechos a personas colectivas, a grupos humanos, entre los que destacaban los sindicatos y ejidos.

En este sentido, es necesario precisar la expresión de “sujetos de derecho público”. El concepto sirve para referirse a personas o entes de derecho público, es decir, organismos que habiéndose sido creados por el derecho, forman parte de la organización estatal, y por lo tanto cuentan con facultades y competencias determinadas por la propia ley. Su personalidad jurídica les permite establecer relaciones jurídicas válidas y por esa vía ejercer derechos o contraer obligaciones.

Finalmente, debe mencionarse que el derecho matriz de un pueblo es su derecho a la libre determinación. En este sentido, la autonomía es a los pueblos lo que la libertad es a los individuos: su razón de ser. Pese a que el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas está reconocido constitucionalmente, el estado aún no ha reparado lo suficiente en la definición de los mecanismos y condiciones para el ejercicio de tal facultad en genuina independencia del orden político-electoral, así como no se ha profundizado en la determinación de los derechos autonómicos, como el derecho al autogobierno, el derecho a los propios sistemas normativos y el derecho al territorio, reclamamos todos con presencia sustantiva en los Acuerdos de San Andrés.

Mientras estos derechos continúen ausentes del orden jurídico nacional, persistirá la política de menosprecio y arrogancia con que el Estado mexicano ha tratado las ideas y propuestas plasmadas en los acuerdos, así como las aspiraciones más sentidas de la población indígena del país, mientras se mantendrá truncada la inclusión respetuosa y digna de los pueblos y comunidades indígenas en la Constitución y el pacto nacional.

Pese a los irrefutables avances en materia jurídica hasta ahora alcanzados, hoy, como en el pasado, el gobierno federal y muchos gobiernos estatales insisten en considerar que la única vía posible para atender las demandas y dar solución a los problemas de los pueblos y

comunidades indígenas de México consiste en la distribución desmedida de despensas y la constante promoción de las acciones gubernamentales en medios de comunicación y espectaculares. La raíz de este problema radica en que, pese a los importantes cambios constitucionales, la ley aún concibe a los pueblos y comunidades indígenas como “entidades de interés público”. A tal definición subyace la consideración nociva de los pueblos y comunidades indígenas como víctimas, individuos vulnerables que requieren de la tutela del estado para sobrevivir y no como sujetos históricos, capaces de idear y emprender sus propios desarrollos.

Las consecuencias de definir una política para el desarrollo de los pueblos indígenas sobre la base de estos planteamientos se hace patente al conocer los datos sobre pobreza, desigualdad y exclusión que describen el estado de las 68 etnias originarias y de las más de 15 millones de personas que se identifican como indígenas que habitan en México. De acuerdo con datos de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 73.2 por ciento de la población indígena vive en condiciones de pobreza, y 76.1 por ciento percibe ingresos por debajo de la línea de bienestar. Además, mientras que el porcentaje nacional de población en situación de pobreza extrema es de 9.5 por ciento, entre la población indígena la cifra se eleva exorbitantemente hasta alcanzar 31.8 por ciento, es decir, 3.8 millones de personas identificadas como indígenas hoy son incapaces de cubrir con sus necesidades básicas, incluyendo su alimentación. De hecho, la Coneval informa que 38.8 por ciento de la población indígena enfrenta carencias por acceso a la alimentación. En adición, 61 por ciento de la población indígena carece de servicios básicos en su vivienda, 19.5 por ciento no cuenta con acceso a servicios de salud pública y 33.9 por ciento padece de rezago educativo. Estas cifras nos obligan a reconocer el fracaso de la política hasta ahora empleada para hacer frente a las carencias y desigualdades que continúa padeciendo la población indígena en este país, al mismo tiempo que nos llama a plantear nuestras estrategias que fijen relaciones más justas y prósperas entre los pueblos y comunidades indígenas, el estado y el resto de la sociedad.

Para atender de fondo la cuestión indígena en México no se requieren programas asistencialistas huecos que sirven sólo para profundizar los vicios y carencias de una sociedad clientelar. Asimismo, la adición del reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como “entidades de interés público” continúa siendo un despropósito ambiguo e inadmisibles, pues los derechos autonómicos categorizan a los pueblos y comunidades indígenas como autoridades del estado y no como organismos bajo su tutela. Por todo lo anterior, se necesita una reforma constitucional que supere omisiones pasadas y reconozca al fin como sujetos de derecho público a los pueblos indígenas, permitiéndoles con ello el más pleno ejercicio de sus derechos de autodeterminación, de territorio y de representación política.

Hasta ahora, los movimientos en favor de los derechos de los pueblos indígenas han visto materializados sus esfuerzos en importantes reformas que han permitido avances significativos en la lucha contra la discriminación étnica y cultural, la defensa de las lenguas y dialectos maternos, la preservación y celebración de la gastronomía tradicional, así como en el reconocimiento de la vasta riqueza cultural que caracteriza a los pueblos indígenas y su importancia como componente imprescindible para hacer de México una nación megadiversa. Sin embargo, los éxitos alcanzados en el ámbito cultural contrastan

con las graves carencias que aún subsisten en materia económica y política. En estos sectores radican las causas que mantienen a la población indígena sumida en la pobreza y la exclusión, y son éstos los que nos plantean los grandes desafíos hacia la construcción de una política integral para su desarrollo. En esa dirección apunta la reforma que aquí se plantea, esgrimiendo la necesidad de un nuevo paradigma para fijar el lugar de los pueblos indígenas en el contrato social nacional: la institución de la comunidad como entidad pública de derecho.

Debemos aceptar que las formas de los pueblos indígenas no se han acabado, que permanecen y que incluso se han adaptado, y debemos reconocer también que sus proyectos y demandas están vivos y son claros. Una reforma como la que aquí se plantea no busca otorgar derechos “especiales” o “de compensación” contra las miserias prolongadas. Sin embargo, si busca atender con atención y respeto sus exigencias y poner fin, con base en ellas, la larga historia de explotación, subordinación, exclusión y finalmente homogeneización forzada que ha marcado el andar de los pueblos y comunidades indígenas en México. Apoyamos los derechos indígenas no porque sean derechos especiales, sino específicos. No porque impliquen fuero a cierto sector cultural o étnico, sino que porque son derechos que reconocen la diversidad cultural existente. En suma, porque la defensa de derechos indígenas encierra un gran objetivo: la lucha contra la desigualdad, la injusticia y la exclusión.

A dos décadas de la instalación de las mesas de diálogo en San Andrés, es imperativo que el Estado mexicano, y especialmente el Congreso de la Unión en su carácter de representación de la nación y el pacto federal, honre los acuerdos suscritos en aquel entonces mediante la emisión de reformas y nuevas disposiciones que den cabal cumplimiento a las reivindicaciones que hoy, como hace veinte años, continúan enarbolando los cientos de pueblos y comunidades indígenas de este país: la esperanza de situarse en el ser pleno del país, con la riqueza de su personalidad, fincada en su legado cultural que tanto ha contribuido a configurar el rostro y el corazón de México.

Fundamento legal

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

Decreto por el que se reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo segundo, párrafo cuarto y fracción VIII del apartado A del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 2. ...

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. El estado reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

...

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconoce autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. En éstas recae la atribución para el ejercicio de las facultades otorgadas a los pueblos indígenas en su carácter de sujetos de derecho público.

...

A. ...

I. - VII. ...

VIII. ...

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para garantizar el carácter de las comunidades indígenas como sujetos de derecho público .

B. ...

...

...

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 16 de febrero de 2016.

Diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez (rúbrica)

Que reforma el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Sandra Luz Falcón Venegas, Delfina Gómez Álvarez, Alicia Barrientos Pantoja y Mario Ariel Juárez Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena

Los que suscriben, Sandra Luz Falcón Venegas, Delfina Gómez Álvarez, Alicia Barrientos Pantoja y Mario Ariel Juárez Rodríguez, diputados federales de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del 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 consideración de esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 89, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Cuidar y elevar la imagen de México en el Mundo, no es una tarea sencilla, sin embargo parte de la responsabilidad de promover la imagen del país depende necesariamente de los acontecimientos internos que describen a México ante los ojos del mundo contemporáneo. La vida interna por la que transcurre nuestro país, es en buena medida una referencia obligada vista con atención por la mirada internacional quien se encarga de procesar y generar opiniones diversas que configuran nuestras relaciones con los demás países, hecho que confecciona la historia en las relaciones internacionales y mapa político.

El mapa político internacional resulta una herramienta necesaria para entender la tendencia y geografía política de nuestros días. La Globalización marca el inicio de una nueva era histórica que conforma de manera incipiente las relaciones entre los Estados.

En el contexto internacional, México ha desplegado durante esta administración federal una estrategia a través de cuatro pilares: fortalecer la presencia de México en el plano internacional; ampliar la cooperación para el desarrollo; promover el valor del país en el mundo y velar por los intereses de nuestra nación en el extranjero.

La política exterior de México se rige en la teoría por los principios del derecho internacional y su papel con los organismos internacionales, que vistos en diversos foros de interacción y deliberación entre pares, se nota y las representaciones de México en los diferentes países, carecen de una presencia robusta y activa. Asimismo parte de los nombramientos de los integrantes del cuerpo diplomático han quedado sometidos a los intereses del presidente y miembros de carrera del Servicio Exterior Mexicano.

En el transcurrir de las últimas décadas, México ha tenido un papel sumamente endeble en el escenario internacional. Esta lamentable situación que atraviesan las representaciones de México en el extranjero tiene como origen los nombramientos discrecionales de políticos que no tienen trayectoria en política exterior y que ha otorgado al Poder Ejecutivo un mecanismo de nula transparencia para nombrar y remover a miembros del cuerpo diplomático en el exterior.

Legisladores, académicos y especialistas en derecho internacional y protocolo han manifestado su desacuerdo por el nombramiento de cónsules y embajadores sin experiencia, que ocupan estos cargos como premio o simplemente para alejarlos de la vida pública, lo que convierte los consulados y embajadas en verdaderos refugios.

De esta manera el prestigio internacional de México ha caído mucho. Hace falta visión porque es evidente que existen compromisos políticos con ciertos personajes de la vida política en México a los que sin menoscabo se les otorgan nombramientos, que requieren de una preparación y experiencia diplomática sólida.

Diversos medios locales e internacionales se extrañaron de la designación de Fidel Herrera como Cónsul de Barcelona, en España, el diario el Economista recopiló que “un grupo de periodistas, activistas y organizaciones de la sociedad civil se reunieron en el Colegio de Periodistas de Cataluña, para hacer pública una serie de cuestionamientos al gobierno de Mariano Rajoy, y a las autoridades mexicanas por el nombramiento diplomático” “Los cuestionamientos se enmarcan en señalamientos sobre la presunta vinculación del diplomático mexicano con el crimen organizado y el narcotráfico”.¹

Por otro lado, algunos portales de España cuestionaron también la designación de Fidel Herrera señalando que Barcelona tendría un Cónsul de México relacionado con el narco, “De ser ciertas las afirmaciones de 14 testigos protegidos, las suposiciones de innumerables víctimas de secuestro y extorsión y la calificación de la revista Forbes como una de las 10 personas más corruptas de México, o la propia convicción del pueblo veracruzano, que aún lo recuerda como el Z1, o el protector del cártel de los Zetas, México envía a Barcelona como Cónsul a un auténtico representante de lo que hoy es su Estado”.²

Otro caso cuestionado es el del Embajador de México en Reino Unido, Diego Antonio Gómez Pickering, “quien no ha tenido ni siquiera trayectoria diplomática, más bien ha sido artífice y negociador, su responsabilidad que tiene no es un asunto menor”. El coordinador del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el Senado, Miguel Barbosa Huerta, pidió incluso su destitución luego de que durante las pasadas fiestas patrias, cambiara la tradicional arenga de “¡Viva México!” por la de “¡Viva Porfirio Díaz!”.

“Por su parte, el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores para Europa, Rabindranath Salazar, expuso que el hecho de que Gómez Pickering hubiera cambiado al arenga, obligaba a que el gobierno de Enrique Peña Nieto lo separara de su representación diplomática”.³

Otros designaciones se dieron en el Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto designó a Maricela Morales, Ex procuradora General de la República, Cónsul de México en Milán y a Juan Sabines Guerrero, Cónsul de Florida, ambos recriminados por su desempeño como servidores públicos y sin contar con formación alguna del servicio exterior.

“Con el gobierno de Felipe Calderón aumentó la proporción de embajadores sin carrera diplomática. En 2006 de los 72 titulares en embajadas y misiones en el exterior, 59 fueron encabezadas por diplomáticos de carrera y 13 fueron nombramientos de políticos”.⁴

Francisco Barrios quien después de contender frente a Felipe Calderón Hinojosa en la elección interna del Partido Acción Nacional, al verse derrotado lo nombraron Embajador de Canadá. En España Jorge Zermeno dejó el espacio para Francisco Ramírez Acuña. En Venezuela se envió a Carlos Pujalte. En Francia a Carlos de Icaza, quien está vinculado directamente con el titular del Ejecutivo. En Perú designaron como embajador a Manuel Rodríguez Arriaga. En el caso de Holanda designaron al penalista Eduardo Ibarrola Nicolín.

El honroso papel de representar a México ante los gobiernos extranjeros y organismos internacionales se pervierte cuando se asigna el cargo a personajes sin trayectoria o para premiar o simplemente “el Gobierno Federal no desea tener a estos personajes en el país o quiere protegerlos”⁵ y añadió que el prestigio internacional de México ha caído mucho. El hecho de que el Presidente esté saliendo mucho nos da una idea de que en el exterior no se conoce la realidad del país y por eso el Presidente tiene que estar haciendo y recibiendo visitas.

México cuenta actualmente con 80 embajadas y 68 consulados, en la lista de embajadores y cónsules que se encuentra en la página de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se pueden verificar que al menos 13 miembros del servicio en el exterior, no cuentan con trayectoria, ni experiencia en relaciones internacionales propias del personal de servicio exterior de carrera. La formación del personal del servicio exterior representa un proceso de selección estricto, con un cuerpo académico y docente consistente y de calidad. Los egresados inician su carrera diplomática desde las posiciones más modestas que pueden llevarlos, después de muchos años de trabajo, a posiciones como embajadores y cónsules generales.

En México la Secretaría de Relaciones Exteriores es la encargada de administrar las relaciones del país con el exterior (incluyendo la recopilación de autógrafos extranjeros; misiones diplomáticas y límites territoriales). Además, proporciona los pasaportes y las cartas de naturalización; operativamente, se puede decir que administra todo el Registro Civil. Promueve el comercio y el turismo vía las secretarías respectivas de economía y turismo.⁶

El Instituto Matías Romero, fue creado en 1947 con el propósito de formar y capacitar a los diplomáticos mexicanos. A este Instituto le corresponde: Preparar recursos humanos de alto nivel analítico y técnico en materia de diplomacia, política internacional y política exterior de México, en beneficio del Servicio Exterior Mexicano, la Secretaría y otras instituciones de interés público; asimismo, este Instituto está encargado de formar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano en las distintas disciplinas de la política exterior y las relaciones internacionales, además de las habilidades de la negociación internacional y la capacidad de análisis necesarias para enfrentar los retos de la labor diplomática contemporánea.

El panorama actual que delinea el concierto de las naciones y las diversas disputas entre los países que pertenecen al centro y los que se encuentran en la periferia, es decir, las relaciones asimétricas entre las potencias y los países subdesarrollados requieren de forma urgente que nuestro país, desde el contexto latinoamericano, recupere el papel protagónico que ha abandonado durante las últimas décadas. Papel que se ha constreñido al de simple

socio comercial, renunciando a los principios de política exterior consagrados en nuestra Constitución:

- i) Principio de autodeterminación de los pueblos;
- ii) La no intervención;
- iii) La solución pacífica de controversias constitucionales;
- iv) La proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza de las relaciones internacionales;
- v) La igualdad jurídica de los estados;
- vi) La cooperación internacional para el desarrollo;
- vii) La lucha por la paz y la seguridad internacional.

La política internacional tiene que ver con el buen oficio para defender, ejecutar y diversificar los intereses políticos de México en el mundo, en otras palabras, salvaguardar los intereses de todos los mexicanos y de nuestros connacionales, asignatura pendiente por este gobierno.

Por lo anteriormente expuesto sometemos a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se adiciona un párrafo a la fracción III, artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 89...

I.

II.

III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;

Los nombramientos que haga de embajadores y cónsules generales deberán recaer en los funcionarios de carrera de mayor competencia, categoría y antigüedad en la rama diplomático-consular.

IV a la XX...

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 realizar las adecuaciones a la Ley del Servicio Exterior Mexicano a más tardar 180 días naturales a partir de su entrada en vigor.

Notas

1 Obtenido de <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/11/04/fidel-herrera-consulado-genera-indignacion-barcelona>

2 Obtenido de <http://plumaslibres.com.mx/2015/10/17/portales-en-espana-cuestionan-presunta-designacion-de-fidel-herrera-en-consulado/>

3 Obtenido <http://www.sinembargo.mx/17-11-2015/1549155>

4 Obtenido de <http://sipse.com/mexico/reportaje-con-calderon-mas-embajadores-politico-s-2269.html>

5 Obtenido de <http://www.sinembargo.mx/17-11-2015/1549155>

6 Obtenido de Wikipedia [https://es.wikipedia.org/wiki/Secretar%C3%ADa_de_Relaciones_Exteriores_\(M%C3%A9xico\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Secretar%C3%ADa_de_Relaciones_Exteriores_(M%C3%A9xico))

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de febrero del año dos mil dieciséis.

Diputados: Sandra Luz Falcón Venegas (rúbrica), Delfina Gómez Álvarez (rúbrica), Mario Ariel Juárez Rodríguez, Alicia Barrientos Pantoja (rúbrica)

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Luis Alfredo Valles Mendoza, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

El que suscribe, Luis Alfredo Valles Mendoza, diputado federal Coordinador del Grupo Parlamentario Nueva Alianza en la LXIII legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos artículos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente:

Planteamiento del problema

En México las instituciones que reciben mayor desaprobación de la sociedad son el Congreso de la Unión, la policía y los partidos políticos, la mayor parte de los ciudadanos mexicanos desestima a los legisladores federales al considerar que trabajan poco y ganan mucho.

De conformidad con un estudio 34.1 por ciento de los encuestados considera que los representantes populares sólo buscan su beneficio personal, en tanto 29.1 estima que ponen poco empeño en el trabajo, es decir no son trabajadores, pues hacen poco y cobran mucho, y sólo el 16.8 y 13.7 por ciento respectivamente, los ven como representantes del pueblo o como servidores públicos.¹

Según el Catálogo 2014 de Índices y Encuestas sobre Transparencias y Combate a la Corrupción de la Secretaría de la Función Pública y la Unidad de Transparencia y Cooperación Internacional, en México los partidos políticos son señalados como los organismos más corruptos, pues así lo considera el 91 por ciento de los encuestados, la policía el 90 por ciento, los funcionarios públicos 87 por ciento, el Poder Legislativo 83 por ciento y el Poder Judicial 80 por ciento.²

Para abonar más datos que acusan la problemática del trabajo legislativo de esta Soberanía, se destaca que actualmente el rezago en la Cámara de Senadores, es del orden de 1126 proyectos de iniciativas de ley, concentradas en 10 de las 64 Comisiones de ese Órgano del Congreso Federal. Lo anterior de acuerdo a un estudio realizado emitido por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.³

El documento precitado puntualiza que en la LXII Legislatura, se presentaron dos mil 126 proyectos de ley de las cuales fueron aprobadas 272, se desecharon 93 y mil 761 quedaron pendientes para dictaminar en comisiones.⁴ Conviene señalar que el rezago mencionado no es propio de la presente legislatura, pero al mismo tiempo demuestra que la labor

parlamentaria exige y requiere amplificar los periodos de sesiones del Congreso, con la finalidad de desahogar la agenda pendiente.

Recordemos que una de las funciones del Poder Legislativo es el procesamiento de Iniciativas, Minutas y Puntos de Acuerdo, actividad que se traduce en el análisis, discusión y eventual aprobación de leyes y decretos que regulen la vida social.

En ese sentido, el escenario expuesto nos instruye para tomar conciencia de que la capacidad legislativa se encuentra por mucho rebasada, por ello debemos transitar hacia la transformación del marco regulatorio que se promueve para arribar a escenarios que sean más productivos. Es impostergable dicha determinación.

Ante el panorama puesto, los actores políticos debemos abonar elementos para llevar a México al lugar que realmente se merece, hecho que sólo se logrará en base a enormes esfuerzos que conllevan las profundas transformaciones, porque se tienen que romper inercias y reticencias que permanecen incólumes ante los cambios estructurales, por ejemplo el esquema de periodos de sesiones se ha mantenido por décadas provocando que se agote su vida productiva y por lo tanto se tiene que dar apertura al nuevo paradigma.

Nosotros las legisladoras y los legisladores en nuestra calidad de representantes de la voluntad popular, desde nuestro espacio natural de actuación debemos plantear los cambios y ajustes normativos necesarios para fortalecer al Poder Legislativo mediante la ampliación de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Para tal efecto Nueva Alianza promueve la presente iniciativa para reformar los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los correlativos 4º y 6º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para procurar las herramientas legales que coadyuven a elevar la eficiencia y calidad de nuestro quehacer legislativo y al mismo tiempo sirvan para dignificar la función y orientarla al servicio del bienestar social, en un ejercicio republicano y democrático.

Antecedentes

Para contextualizar el tema que nos ocupa consideramos importante retomar algunos antecedentes del tema que nos permita mantener una idea general:

1824. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 67 y 71 instituyó que el periodo de sesiones del Congreso comprendería del 1º de enero al 15 de abril y establecía la posibilidad de prórroga hasta por treinta días útiles. Lo anterior bajo dos supuestos:

- a) Que el Congreso General lo estimará necesario;
- b) O que el Presidente de la Federación lo solicitará.

El periodo de sesiones en conjunto con la prórroga podría comprender hasta cinco meses.

1857. Por su parte la Constitución Política de 1857 dispuso en su artículo 62, dos periodos de sesiones del Congreso, siendo el primero, el comprendido del 16 de septiembre al 15 de diciembre y, un segundo que abarcaba del 1º de abril al 31 de mayo.

1874. Consideramos necesario citar que en este año la nación mexicana retornó al bicameralismo por lo que se reformó el artículo 62 de la Constitución del 57, donde se decretó dos periodos de sesiones, el primero alcanzaba del 15 de septiembre al 15 de diciembre y el segundo iniciaba del 1º de abril al 31 de mayo. Ambos periodos podrían ser motivo de prórroga el primeramente mencionado podría ampliarse hasta por 30 días útiles y el segundo hasta por 15 días.

1917. La Constitución Política vigente en su origen no contemplaba dos periodos ordinarios de sesiones, sino que preveía uno sólo y señalaba como tiempo legislativo el comprendido entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de cada año, sin posibilidad de prórroga.

Es hasta 1986 donde surge la idea de fortificar la actividad legislativa, y por tal motivo se establece un doble periodo de sesiones siendo uno de ellos el comprendido del 1 de noviembre al 31 de diciembre y el otro del 15 de abril al 15 de julio , es decir el trabajo parlamentario aumentó a cinco meses.

Ese esquema permaneció vigente hasta el año de 1994,5 en virtud de que previamente, es decir en 1993 fueron materia de reforma los preceptos que planteamos modificar con la presente expresión legislativa, entrando en vigor hasta 1995 donde se instituyó que el primer periodo de sesiones empezaría a correr desde el 1º de septiembre hasta el 15 de diciembre sin marcar alguna prórroga, salvo el caso de cambio del mandato presidencial, en que podría ampliarse al 31 de diciembre. Por su parte el segundo periodo comprendía del lapso de tiempo que va del 15 de marzo y hasta el 30 de abril de cada año. Se puede inferir que el desarrollo del dinamismo parlamentario sería de cinco meses y medio pudiendo extenderse hasta media quincena más para el caso de cambio de régimen.

Respecto a esta reforma conviene verter los razonamientos siguientes: perseguía el propósito de conceder más tiempo al Poder Legislativo para avanzar en la discusión y análisis de las iniciativas o minutas turnadas en materia de proyectos como la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos, esto para el primer periodo; sin embargo el segundo se redujo en un mes y medio. No había, entonces una propensión para amplificar los periodos de sesiones, que son imprescindibles para conseguir el ascenso, evolución y fortalecimiento del Poder Legislativo.⁶

En el año 20047 se reforma el primer párrafo del artículo 65 para establecer que los periodos de sesiones comenzarían del 1º de septiembre y el 1º de febrero de cada año para el primero y segundo respectivamente quedando en semejantes condiciones su terminación, plasmada en el artículo 66, es decir el 15 o 31 de diciembre cuando hubiere cambio de poderes para el primer periodo y hasta el 30 de abril de cada año para el segundo. El avance fue sumamente importante pues se estatuye un tiempo de trabajo parlamentario de seis meses y medio y en caso de cambio del Titular del Poder Ejecutivo Federal hasta 7 meses.

Por último, la reciente reforma al artículo 658 constitucional establece que el Congreso se reunirá el 1º de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, en cuyo caso se reunirá a partir del primero de agosto de cada año. De lo que se desprende que, cuando haya sucesión presidencial, el primer periodo de sesiones podrá durar hasta ocho meses u ocho meses y medio.

Legislación vigente

Los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

Párrafo reformado DOF 03-09-1993, 02-08-2004, 10-02-2014

En ambos Períodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada Período de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

Artículo reformado DOF 06-12-1977, 07-04-1986

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 30 de abril del mismo año.

Párrafo reformado DOF 03-09-1993

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.

Artículo reformado DOF 07-04-1986

Como se puede apreciar las disposiciones precitadas establecen la fecha de inicio de los dos periodos de sesiones, así como la de terminación de los mismos. Sin embargo, conviene advertir que fuera de los plazos mencionados nuestra Carta Suprema prevé que en los

recesos de las Cámaras sesionará la Comisión Permanente,⁹ pero en caso necesario o excepcional se podrá convocar a periodos extraordinarios de sesiones.¹⁰

Al inicio de la argumentación de la presente expresión legislativa se indicó que el trabajo de los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, en conjunto con los partidos políticos y la policía son de las instituciones que más reproches, críticas y malas calificaciones reciben, pues han sido objeto de diatribas y descalificaciones por parte de los distintos sectores sociales quienes consideran que la corrupción es parte concomitante de la función.

En Nueva Alianza sostenemos la tesis de que el trabajo y los resultados dignifican a las personas y a las instituciones en cualquier condición que ocupe. Las legisladoras y los legisladores, no somos la excepción y para revertir la tendencia planteamos la presente iniciativa con proyecto de decreto para ampliar los periodos de sesiones. Se trata de un producto legislativo que de ser aprobado por esta soberanía generaría las siguientes ventajas:

- a) Abatir el rezago¹¹ que presenta el trabajo legislativo;
- b) Elevar la calidad de los documentos que se someten al pleno, tales como puntos de acuerdo, dictámenes, y minutas;
- c) Concentrar mayor atención de las legisladoras y legisladores, pues se tendría más tiempo para el estudio y análisis de los asuntos con los que se encuentren vinculados, sean del interés del electorado;
- d) Cambiar la percepción que tiene la ciudadanía de los órganos de representación política, recobrando la credibilidad y confianza en las instituciones;
- e) Las leyes se emitirán con toda oportunidad para atender las coyunturas sociales, económicas y las políticas públicas, entre otras cosas.

La composición del Congreso de la Unión es plural, las distintas corrientes de pensamiento permiten enriquecer el debate, pero al mismo tiempo en la práctica se presentan constantes desacuerdos que requieren tiempo para alcanzar consensos, este otro elemento obliga a repensar en la constancia y permanencia que deben tener los trabajos legislativos.

Esa es precisamente la intención de la propuesta legislativa que se plantea para que seamos un Poder Legislativo cercano, moderno, eficaz y responsable y con ello estrechar la relación con el ciudadano. Todos y cada uno de los órganos de las Cámaras tendrán que acatar la nueva dinámica funcional orientada a elevar la calidad para llegar a los resultados deseados mandando así un mensaje con imagen renovada que imponga respeto y autoridad.

Los grandes problemas nacionales así lo reclaman; mayor vinculación con la sociedad civil, un legislativo incluyente que escuche las distintas voces sin emitir prejuicios sobre las distintas formas de pensamiento.

En ese sentido la sociedad exige periodos de trabajo más amplios que los actuales, para dar pleno cumplimiento al mandato de la ciudadanía, superando los desacuerdos que se suscitan entre las fuerzas políticas con representación en esta Soberanía. Los debates son producto natural de las democracias modernas, lo que sugiere irremediamente tiempo para su maduración y superación. Esas condiciones solo se logran mediante la persistencia y constancia de las labores parlamentarias.

Para mayor abundamiento del tema expuesto, basta revisar lo que sucede en otras latitudes para conocer la experiencia que aportan los parlamentos de otras naciones y percatarnos de que en su función demuestran eficacia, producto del constante desarrollo merced a los periodos largos de sesiones deliberativas que efectúan. El cuadro que a continuación se presenta nos permite contemplar, mediante un comparativo, que la propuesta legislativa es viable y que no sólo se trata de una ocurrencia o capricho:

Derecho comparado internacional sobre la duración de los periodos legislativos

<p>Argentina De acuerdo al artículo 63 de la Constitución Nacional de la República de Argentina, tanto la Cámara de Diputados como el Senado "se reunirán por sí mismas en sesiones ordinarias todos los años desde <u>el primero de marzo hasta el treinta de noviembre</u>", es decir, las sesiones ordinarias tendrán una duración de 9 meses continuos. Asimismo, sus trabajos ordinarios inician y concluyen simultáneamente (artículo 65).</p>	<p>Brasil El Congreso Nacional se reunirá anualmente, en la Capital Federal, en dos periodos de sesiones legislativas ordinarias: <u>el primero, del 15 de febrero al 30 de junio, y el segundo, del 1º de agosto al 15 de diciembre</u>. Además, en caso de que alguna de las fechas mencionadas para el inicio de las sesiones del Congreso caigan en día sábado, domingo o feriado, serán diferidas para el siguiente primer día útil (artículo 57 de la Constitución Federal)</p>	<p>Chile La Constitución Política de la República de Chile, en su artículo 51, establece que el período de sesiones ordinarias del Congreso I iniciará el 21 de mayo de cada año y las cerrará el 18 de septiembre.</p>	<p>Colombia De acuerdo con la Constitución Política de Colombia (artículo 138), el "Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones <u>comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio</u>"</p>
<p>España Las Cámaras de las Cortes Generales se reunirán anualmente en dos periodos ordinarios de sesiones: <u>el primero, de septiembre a diciembre</u>, y el segundo <u>de febrero a junio</u> (artículo 73 constitucional).</p>	<p>Francia El Parlamento se reunirá de pleno derecho para celebrar un periodo de sesiones ordinarias, mismo que comenzará <u>el primer día laborable de octubre y concluirá el último día laborable de junio</u>. (Artículo 28 constitucional).</p>	<p>Portugal De acuerdo al artículo 177 de la Constitución da comienzo el periodo de sesiones entre <u>el 15 de octubre al 15 de junio</u>, sin perjuicio de las suspensiones que la Asamblea pueda decidir por mayoría de dos tercios de los Diputados presentes.</p>	<p>Costa Rica.- La constitución establece que la Asamblea Legislativa se reunirá cada año <u>el día primero de mayo, aun cuando no haya sido convocada, y sus sesiones ordinarias durarán seis meses</u>, divididas en dos periodos: del primero de mayo al treinta y uno de julio, y del primero de setiembre al treinta de noviembre. (Art. 116).</p>
<p>Paraguay. Ambas Cámaras del Congreso se reunirán anualmente en sesiones ordinarias, <u>desde el primero de julio de cada año hasta el 30 de junio siguiente</u> con un período de receso desde el veinte y uno de diciembre al primero de marzo, fecha ésta en la que rendirá su informe el Presidente de la República. (Artículo 184).</p>			

<p>Michoacán</p> <p>Artículo 31.- <u>El Congreso sesionará por años legislativos, comprendidos del quince de enero al día catorce de enero del año próximo.</u> En los meses de septiembre a diciembre, se ocupará de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos del año fiscal siguiente, decretando las contribuciones necesarias para cubrirlo.</p>	<p>Puebla</p> <p>ARTICULO 50.- El Congreso tendrá cada año tres periodos de sesiones, en la forma siguiente: I.- <u>El primero comenzará el día quince de enero, terminará el quince de marzo y se ocupará de estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten y resolver los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.</u> II.- <u>El segundo comenzará el día primero de junio, terminará el treinta y uno de julio</u> y además de conocer de los asuntos mencionados en la fracción anterior, se examinará, revisará, calificará y, en su caso aprobará la cuenta de la Hacienda Pública Estatal correspondiente al año inmediato anterior que le será presentada por el Ejecutivo, antes del inicio de este periodo, ... III. <u>El tercero comenzará el día quince de</u></p>	<p>Tamaulipas</p> <p>ARTÍCULO 44.- El Congreso tendrá <u>dos periodos ordinarios de sesiones</u> cada año legislativo: el <u>primero, improrrogable, iniciará el primero de octubre, durando el tiempo necesario para tratar todos los asuntos de su competencia, sin que pueda extenderse más allá del día quince de diciembre;</u> el <u>segundo</u> dará principio <u>el quince de enero y terminará el treinta de junio.</u> En fecha de la segunda quincena de septiembre de cada año, que determine el Pleno o la Diputación Permanente, en su caso, celebrará sesión extraordinaria para el único objeto de recibir el informe del Gobernador del Estado sobre el estado que guarda la administración pública a su cargo, conforme a lo previsto por esta Constitución.</p>	<p>Baja california</p> <p>ARTÍCULO 22.- El Congreso del Estado <u>tendrá cada año tres periodos de Sesiones ordinarias, el Primer Periodo inicia a partir del primero de octubre al último día de enero</u> de cada año, <u>el Segundo Periodo comprende del primero de febrero al último día de mayo</u> de cada año, y <u>el Tercer Periodo será a partir del primero de junio al último día de septiembre</u> de cada año.</p>	<p>Campeche</p> <p>ARTÍCULO 41.- El Congreso tendrá dos periodos ordinarios de sesiones; el primero comenzará el día <u>1º de Octubre y concluirá el día 20 de Diciembre;</u> el <u>segundo se iniciará el día 1º de abril y concluirá el día 30 de Junio.</u> Ambos periodos podrán prorrogarse hasta por quince días cada uno.</p>
---	---	--	---	---

	<p><u>octubre y terminará el quince de diciembre.</u> lo quito porque es mucho y no tiene que ver con la iniciativa</p>			
<p>Durango</p> <p>Artículo 76.- El Congreso del Estado a través de la Legislatura que corresponda se instalará <u>a partir del primero de septiembre del año de la elección para celebrar sesiones ordinarias de manera permanente.</u> Podrá instalarse y sesionar con la concurrencia de la mayoría de los diputados que lo integran. Las sesiones serán públicas, con excepción de los casos señalados por la ley.</p> <p>Antigua Constitución del Estado (abrogada).</p> <p>Artículo 39.- El Congreso iniciara sus sesiones, <u>el 1. De septiembre posterior a la elección, sesionara ordinariamente del 1. De</u></p>	<p>Guanajuato</p> <p>ARTÍCULO 51 El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos ordinarios de sesiones, <u>el primero iniciará el 25 de septiembre y concluirá a más tardar el 31 de diciembre, y el segundo comenzará el 15 de febrero y concluirá a más tardar el 30 de junio.</u></p>	<p>Hidalgo</p> <p>Artículo 38.- El Congreso tendrá durante <u>el año, dos periodos ordinarios de sesiones,</u> como sigue: El primero se iniciará el cinco de septiembre y concluirá a más tardar el último de diciembre. El segundo comenzará el primer día de marzo y terminará a más tardar el último de julio. Los periodos no podrán prorrogarse más allá de la fecha de su terminación.</p> <p><u>Este artículo antes de la modificación prescribía que:</u></p> <p>Artículo 38.- el congreso tendrá durante el año, dos periodos ordinarios de sesiones, como sigue: <u>El primero se iniciará el primer día de abril y concluirá</u></p>	<p>Ciudad de México</p> <p>ARTICULO 39.- La Asamblea se reunirá <u>a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año, y a partir del 15 de marzo de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año.</u></p>	<p>Aguas Calientes</p> <p>Artículo 24.- El Congreso del Estado tendrá en el año <u>dos periodos ordinarios de sesiones:</u> el primero comenzará <u>el 15 de septiembre y terminará el 31 de diciembre,</u> (y el segundo comprenderá <u>del 1° de marzo al 30 de junio.</u></p>

<p><u>septiembre al 15 de diciembre y del 15 de marzo al 15 de junio</u> de cada año, no pudiendo instalarse ni ejercer sus funciones sin la concurrencia de la mayoría de los diputados integrantes.</p>		<p><u>el último de junio. El segundo, comenzará el primero de octubre y termina el treinta y uno de diciembre.</u> Los períodos no podrán prorrogarse más allá de la fecha de su terminación.</p>		
<p>Oaxaca</p> <p>Artículo 42.- La Legislatura tendrá <u>periodos ordinarios de sesiones dos veces al año</u>; el primer periodo de sesiones dará principio <u>el día quince de noviembre y concluirá el quince de abril</u>, y el segundo periodo, dará principio <u>el primero de julio y concluirá el treinta de septiembre</u>. Se reunirá, además, en periodos extraordinarios siempre que sea convocada por la Diputación Permanente o por el Ejecutivo; pero si éste hiciera la convocatoria, no se efectuará antes de diez días de la fecha de la publicación de aquella.</p>	<p>Veracruz</p> <p>Artículo 25. El Congreso se reunirá a partir del <u>5 de noviembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, el cual concluirá el día último del mes de enero del año siguiente; y a partir del 2 de mayo de cada año</u>, para celebrar un segundo periodo de sesiones <u>que terminará, el día último del mes de julio</u>.</p>	<p>Tabasco</p> <p>Artículo 23.- El Congreso del Estado tendrá <u>dos periodos ordinarios de sesiones al año</u>: el primero, del <u>cinco de septiembre al quince de diciembre</u>; y el segundo, del <u>uno de febrero al quince de mayo</u>, excepto cuando el Gobernador del Estado inicie su mandato en la fecha prevista en el artículo 45, primer párrafo, de esta Constitución, en cuyo caso el primer periodo ordinario podrá extenderse hasta el 31 de diciembre, previo acuerdo de la mayoría de los integrantes del Congreso.</p>	<p>Zacatecas</p> <p>Artículo 57.- La Legislatura del Estado se instalará el siete de septiembre del año de su elección y tendrá durante cada año de ejercicio <u>dos Periodos Ordinarios de Sesiones</u>. El primero iniciará el <u>ocho de septiembre y concluirá el quince de diciembre</u> pudiéndose prorrogar hasta el día treinta del mismo mes; el segundo comenzará el <u>primero de marzo y terminará el treinta de junio</u>.</p>	<p>Jalisco</p> <p>Art. 25. El Congreso sesionará por lo menos cuatro veces al mes durante los periodos comprendidos del 1.º de febrero al 31 de marzo y del 1.º de octubre al 31 de diciembre de cada año, fuera de los cuales sesionará al menos una vez al mes.</p>

Como se alcanza apreciar del cuadro precedente;

- a) Llama la atención el caso particular de Paraguay cuyo Congreso desarrolla una actividad parlamentaria que rebasa los nueve meses;
- b) 5 países sesionan durante nueve meses como son: Portugal, España, Francia, Argentina y Brasil;

- c) Colombia sesiona durante 8 meses;
- d) La duración total de los periodos de sesiones de Costa Rica es de 6 meses;
- e) Los países que sesionan menos son México y Chile con 6 y medio y 4 meses respectivamente.

En cuanto al escenario local el cuadro que se presenta a continuación nos ayuda a generar más criterios en la materia:

Situación de los Congresos locales:

En la investigación en los Congresos Locales se descubrió lo siguiente:

1. Como se puede apreciar el Congreso de Michoacán sesiona todo el año, es decir del 15 de enero del año al 14 de enero del año próximo, según se desprende del artículo 31 de la Constitución del Estado;
2. Se observa y es digno de destacar que el Congreso del Estado de Baja California sesiona todo el año, dividiendo esa temporalidad en tres periodos de sesiones;
3. Por su parte el Congreso de Campeche sesiona dos veces por año que en conjunto suman 5 meses 20 días, con la posibilidad de prórroga por 15 días en cada uno de los periodos. Es decir eventualmente puede sesionar 6 meses 20 días.
4. Digno de reconocimiento es dable al Congreso de Durango , pues con la publicación el día diecinueve del mes de Agosto del año (2013) dos mil trece de su Nueva Constitución Política, se estableció en su artículo 76 que la apertura de sesiones será el 1° de septiembre de cada año y que además se sesionará de manera permanente . El cambio es notorio pues la antigua Constitución del Estado en su artículo 39 prescribía que “El Congreso iniciara sus sesiones, el 1° de septiembre posterior a la elección, sesionara ordinariamente del 1° de septiembre al 15 de diciembre y del 15 de marzo al 15 de junio de cada año”, es decir sus trabajos legislativos en conjunto sumaban 6 meses, por lo tanto es notable el cambio de modelo.
5. El Congreso del estado de Hidalgo sesiona dos veces por año, que en conjunto suman 9 meses de trabajos legislativos. Es oportuno señalar que este artículo fue motivo de reforma,¹² pues antes de la modificación de mérito establecía que habría dos periodos de sesiones “El primero se iniciará el primer día de abril y concluirá el último de junio. El segundo, comenzará el primero de octubre y termina el treinta y uno de diciembre”, en conjunto suman seis meses de sesiones, con la reforma se amplían los periodos de sesiones de 6 a 9 meses pues se adicionan los meses de septiembre, marzo y junio, de cada año.
6. El Congreso de Aguascalientes también sigue la tendencia de ampliar sus periodos de sesiones, pues antes de la reforma al artículo 24 de la Constitución Política del Estado,¹³

establecía un tiempo de sesiones del orden de 4 meses, con la precitada reforma se amplía el periodo de sesiones a 7 meses y quince días;

7. Los Congresos de los Estados de Oaxaca y Tamaulipas sesionan 8 meses al año;

8. Lo Congresos de los Estados de Tabasco y Zacatecas sesionan 7 meses año.

9. Tres Estados sesionan durante 6 meses, estos son: (Puebla, Guanajuato, Veracruz). 10. el Congreso de Jalisco sesiona durante 5 meses al año.

De los dos cuadro expuestos se desprende que en el ámbito internacional Paraguay desarrolla una actividad parlamentaria que rebasa los nueve meses; Portugal, España, Francia, Argentina y Brasil sesionan durante nueve meses; Colombia sesiona durante 8 meses; Costa Rica sesiona 6 meses; y México y Chile son los que menos sesionan con 6 y medio y 4 meses respectivamente.

En tanto en el panorama nacional aparece que los Congresos de los Estados de Baja California, Durango y Michoacán, de conformidad con sus Constituciones Políticas sesionan todo el año, es decir de manera permanente. Para ello modificaron dichos ordenamientos jurídicos para establecer las ampliaciones de sus periodos de sesiones, lo que les hace motivo de reconocimiento. Les siguen en orden descendiente el Congreso de Hidalgo que sesiona 9 meses al año y los Congresos de los Estados de Oaxaca y Tamaulipas cada uno sesiona 8 meses por anualidad, Aguascalientes amplio su periodo de 5 meses a 7 meses 15 días; por su parte los Congresos de los Estados de Tabasco y Zacatecas sesionan 7 meses al año; tres Estados sesionan durante 6 meses, estos son: (Puebla, Guanajuato, Veracruz) y quizá el que aparece con menos tiempo de periodo de sesiones es el Congreso de Jalisco que sesiona durante 5 meses al año.

En este escenario los Congresos de los Estados de Baja California, Durango, Michoacán Hidalgo, Oaxaca y Tamaulipas, presentan periodos legislativos con mayor amplitud que el Congreso de la Unión. En ese sentido si atendemos al número de población y extensión territorial, el Poder Legislativo Federal rebasa con mucho la responsabilidad que pesa sobre sus espaldas, en consecuencia sin demeritar el trabajo de las demarcaciones citadas, el Congreso de la Unión debe ser el ente que debe llevar el ejemplo y no viceversa, en lugar de ocupar los nada decorosos lugares de la parte baja de los Congresos precitados, (situación que se reproduce tanto en el ámbito internacional y por supuesto en el nacional).

Como vemos la ampliación de los periodos de sesiones es inevitable, así lo exige la realidad y lo demanda la sociedad.

La reforma de 2004 fue la última que se aprobó para ampliar los periodos de sesiones legislativas, pues aumentó un mes y medio. Pero el tiempo nos ha dado la razón para poder colegir que resultó insuficiente, pues el rezago histórico que se presenta y que se hereda de una Legislatura a otra, es un obstáculo para presumir que se cumple con esa responsabilidad. Por ello debemos transitar y ampliar los tiempos legislativos de 6 meses y medio, a periodos que duren 8 meses quince días, es decir se suman tres meses de actividades parlamentarias.

La justificación de la presente propuesta legislativa no es menor si atendemos que con ello se lograría abatir con mucho el rezago legislativo; los asuntos se atenderán con mayor detenimiento para tomar determinaciones que abunden la certeza jurídica, cumpliremos con nuestra responsabilidad; y el compromiso adquirido con los electores, la sociedad cambiaría la percepción que tiene del Poder Legislativo, entre otras ventajas.

A manera de conclusiones se vierten las siguientes;

a) Mucho se ha insistido en la necesidad de ampliar las sesiones ordinarias, las voces de la sociedad, de académicos y de este seno legislativo así lo indican, pues la mayoría de ellas giran en torno a un incremento de los períodos de sesiones ordinarias, desde las que proponen un aumento de hasta 10 meses.¹⁴

b) Las iniciativas presentadas al respecto en esta Soberanía, por las distintas bancadas parlamentarias en Legislaturas precedentes, así lo han argumentado para que haya un mayor lapso de la labor legislativa;

c) Hay quien ha planteado estatuir hasta un tercer período de sesiones, que tenga una temporalidad de dos meses. Los argumentos que se esgrimen son variados para alcanzar una ampliación en los períodos de sesiones ordinarias del Congreso Federal, pero uno de los más relevantes y contundentes o que recibe mayor peso es aquel que sustenta abatir el rezago legislativo.

d) El repaso que se expuso de la situación que guardan algunos de los Congresos Internacionales como nacionales, deben orientar nuestro criterio con la idea de mantener presente los periodos que aplican para sacar adelante sus tareas y responsabilidades;

e) No se omite puntualizar que si alargamos los tiempos legislativos propiciaría atender con mayor detenimiento la carga de trabajo, pero al mismo tiempo se analizarían con objetividad, desde las comisiones legislativas, las iniciativas, minutas, puntos de acuerdo o cualquier otro asunto natural de nuestra labor. Pues sólo basta reflexionar que el esquema que presentan los actuales periodos de sesiones ordinarias limitan al Congreso Federal y que eso se refleja y repercute necesariamente en la improductividad, insuficiencia y en una nula capacidad para enfrentar nuestra obligaciones y responsabilidades.

f) El trabajo que desarrollamos, en ambas Cámaras, las y los legisladores que integramos la LXIII Legislatura es trascendental, atento a las democracias modernas, sobre todo si consideramos que es cardinal considerar al legislativo como un contrapeso natural del Poder Ejecutivo, mismo que mantiene actividad prácticamente todo el año, mientras tanto, el legislativo federal sólo desarrolla trabajos ordinarios –en Pleno– durante seis meses y medio, o bien, siete meses, cada seis años cuando ocurre la transmisión del Ejecutivo Federal, por ultimo;

Nueva Alianza sostiene que la ampliación del tiempo disponible por el Congreso para realizar sesiones ordinarias, es un hecho impostergradable, ese es el objeto de esta iniciativa que nos permitimos someter a la consideración de este Recinto Legislativo, porque estamos

convencidos y sostenemos que en la actualidad el Congreso, no dispone del tiempo necesario para tratar y resolver, en sesiones ordinarias, los asuntos de su competencia.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de Diputada (o) Federal integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; con fundamento en los artículos 71.II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6.1.I, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía Iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforman los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos artículos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforman los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1 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.

...

...

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 30 de junio del mismo año.

...

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 2 numeral 2; 4 numerales 1 y 2; 6 numeral 1; 7 numeral 1; 14 numeral 2; 16 numeral 2 y 17 numeral 6, todos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, quedar como sigue:

Artículo 2.

1. ...

2. El ejercicio de las funciones de los diputados y los senadores durante tres años constituye una Legislatura. El año legislativo se computará del 1 de agosto al 31 de julio siguiente

Artículo 4o.

1. De conformidad con los artículos 65 y 66 de la Constitución, 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 de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

2. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar los asuntos de su competencia. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el quince de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 constitucional, caso en el cual las sesiones podrán extenderse hasta el treinta y uno de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del treinta de junio del mismo año.

3. ...

4. ...

Artículo 6o.

1. El 1º de agosto , a las 17:00 horas y el 1o. de febrero, a las 11:00 horas, de cada año, el Congreso se reunirá en sesión conjunta en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados para inaugurar sus periodos de sesiones ordinarias.

2....

Artículo 7o.

1. El primero de agosto , de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.

Artículo 14.

1.

a) a d)

2. Los diputados electos con motivo de los comicios federales ordinarios para la renovación de la Cámara que hayan recibido su constancia de mayoría y validez, así como los diputados electos que figuren en la constancia de asignación proporcional expedida a los partidos políticos de conformidad con lo previsto en la ley de la materia, se reunirán en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados el día 29 de julio de ese año, a las 11 horas, con el objeto de celebrar la sesión constitutiva de la Cámara que iniciará sus funciones el día 1º de agosto.

Artículo 16.

1. ...

2. Enseguida, citará para la sesión de Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo, que deberá celebrarse a las 17:00 horas del 1° de agosto del año que corresponda.

Artículo 17.

1. a 5.

6. En el caso de que a las 12:00 horas del día 31 de julio del año de inicio de la Legislatura no se hubiere electo a la Mesa Directiva conforme a lo dispuesto en los párrafos que anteceden, la Mesa de Decanos ejercerá las atribuciones y facultades que la ley otorga a aquélla y a sus integrantes, según corresponda, y su Presidente citará a la sesión de instalación de Congreso. La Mesa de Decanos no podrá ejercer dichas atribuciones más allá del 5 de agosto.

Transitorio

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

Notas

1 ADN Político.com agosto 2012. De conformidad con una encuesta realizada por la Agencia Gabinete de Comunicación Estratégica

2 INFORMADOR. MX 10 de enero de 2015. El informe incluye los resultados de 107 países y la participación de más de 114 mil personas. Puede hacerse la consulta correspondiente en el portal anticorrupción del Gobierno de la República y en el sitio web www.anticorrupción.gob.mx.

3 Periódico La Jornada, edición del lunes 25 de enero de 2016. Pág. 14.

4 Daniela Ávila Ruiz. Periódico El Sol de México, fecha 5 enero de 2016.

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

6 Semblanza del tiempo de trabajo de los periodos legislativos desde 1917, 1 de septiembre al 31 de diciembre (4 meses). • 1986, 1 de noviembre al 31 de diciembre y del 15 de abril al 15 de julio (5 meses). • 1993, 1 de septiembre al 15 de diciembre y del 15 de marzo al 30 de abril (5 meses).

7 Diario Oficial de la Federación del 2 de agosto de 2004.

8 Publicada el 10 de febrero de 2014, en el Diario Oficial de la Federación.

9 Artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

10 Artículo 67, ibídem.

11 Op .cit.

12 N. de E. Artículo transitorio para el artículo 38. P.O. 11 De agosto de 2003. Único. Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo. P.O. 19 de abril de 2004. Primero. Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

13 Decreto 69 (reforma 28/08/2014) (reformado, p.o. 17 de marzo de 2003)

14 Para Miguel Carbonell “la duración del período ordinario de sesiones debería ser de entre 9 y 10 meses”. La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, serie Estudios Jurídicos, núm. 34, p. 110. 82

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de febrero de 2016.

Diputado Luis Alfredo Valles Mendoza (rúbrica)

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

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

Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

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

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

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

Con las actuales condiciones de desarrollo que tienen las ciudades y zonas metropolitanas en el país, incluidas la expansión territorial y la concentración de empleos en zonas con baja densidad poblacional, padecemos una tendencia a la alza en el tiempo que le dedica una persona a sus traslados, teniendo como ejemplo a la Ciudad de México donde se tiene registrado un promedio de 3.5 horas por día³, afectando directamente la calidad de vida de cualquiera que sufra esta situación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Accesibilidad: Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, artículo XIII.1. Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, artículo 7.8. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículos 4o., 9o. y 20. Observaciones generales del Comité DESC8 , número 5 y 6. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 14.

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

Sexto. La Gestión de la Demanda del Transporte¹⁰ debe ser aplicada en las ciudades que tengan una inadecuada planificación urbana y donde persistan políticas regresivas de transporte, con el objetivo de reducir el tránsito de vehículos automotores.

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

Séptimo. Existen cuatro diferentes causas que han propiciado el incremento de vehículos motorizados en las ciudades.¹² Primero, el alto subsidio al combustible, a pesar de estar comprobado que los subsidios a la gasolina son uno de los subsidios más regresivos¹³ ya que solo llegan a beneficiar al porcentaje más rico de la población. Segundo, aquellos aranceles y otros incentivos económicos y financieros, en los que por medio de descuentos y rebajas a impuestos como la eliminación de la tenencia. Tercero, una amplia oferta de estacionamientos, dado que representa una política centrada únicamente en la creación de espacios pensados para los vehículos motorizados. Cuarto y último, el desarrollo y ampliación de infraestructura vial, donde constantemente las vías públicas están diseñadas exclusivamente para garantizar el uso de vehículos motorizados.

Octavo. La zona metropolitana de Guadalajara, ZMG, que es el área con mayor concentración demográfica en el Estado de Jalisco y una de las principales a nivel nacional, cuenta con una población estimada de cuatro millones quinientos mil habitantes, es decir una densidad poblacional de mil seiscientas personas por kilómetro cuadrado¹⁴ . Ahora bien, si tomamos en cuenta las estimaciones que realiza el Banco Mundial en su apartado de indicadores, sobre el número de vehículos que hay por cada mil habitantes, podemos encontrar que México se encuentra a la alza con doscientos setenta y ocho vehículos motorizados.

Particularmente, el municipio de Guadalajara cuenta con un registro de doscientos ochenta y dos vehículos motorizados por cada mil habitantes¹⁵ , por lo que en la zona

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

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

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

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

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

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

En la zona metropolitana del Valle de México 29 por ciento del total de los viajes se llevan a cabo en automóvil privado, el 60 por ciento en transporte público de baja capacidad, el 8 por ciento en transporte público masivo, y el restante llevan a cabo en la modalidad de bicicleta y motocicleta.¹⁷

En la zona metropolitana de Monterrey presenta la particularidad de dividirse en mitad el total de los viajes motorizados en la zona, entre autos privados y el transporte público.¹⁸

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

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

Incluso en la propia Ley de Movilidad y Transporte de Jalisco en el artículo 2o., fracción I, se enuncian los principios rectores de la movilidad:

- a) La accesibilidad, como el derecho de las personas a desplazarse por la vía pública sin obstáculos y con seguridad, independientemente de su condición;
- b) El respeto al medio ambiente a partir de políticas públicas que incentiven el cambio del uso del transporte particular y combustión interna, por aquellos de carácter colectivo y tecnología sustentable, o de propulsión distinta a aquellos que generan emisión de gases a la atmósfera;
- c) El desarrollo económico, a partir del ordenamiento de las vías públicas de comunicación a fin de minimizar los costos y tiempos de traslado de personas y mercancías;
- d) La perspectiva de género, a partir de políticas públicas, que garanticen la seguridad e integridad física, sexual y la vida, de quienes utilicen el servicio del transporte público; y
- e) La participación ciudadana, que permita involucrar a los habitantes en el diseño y distribución de las vías públicas de tal manera que puedan convivir armónicamente los distintos usuarios de la movilidad sustentable;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Decreto por el que se adiciona al artículo 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 4o. ...

...

...

...

...

Toda persona tiene derecho a la movilidad. El Estado debe garantizar este derecho bajo un sistema integral de calidad, aceptable, suficiente y accesible que, en condiciones de igualdad y sostenibilidad, permita un efectivo desplazamiento para la satisfacción de las necesidades y pleno desarrollo de toda persona.

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-W. ...

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

XXX. ...

Transitorios

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

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

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

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

Notas

- 1 Germán J. Bidart Campos, La Constitución Económica, Fundap 2003, página 49.
- 2 México, entre los 10 países con mayor número de muertos por accidentes de tránsito, periódico La Jornada, Ángeles Cruz Martínez, 25 de marzo 2013, p.41 www.jornada.unam.mx
- 3 Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-1015, ONU-Hábitat Oficina de Coordinación Nacional de Programa en México, pág. 20 www.onuhabitat.org
- 4 Encuesta Global de Sufrimiento en el Transporte, IBM, 2011. <http://www-03.ibm.com/press/us/en/pressrelease/35359.wss>
- 5 Artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. www.diputados.gob.mx consultado 6 de marzo del 2015.
- 6 Institut de Drets Humans de Catalunya, www.idhc.org consultado 8-05-2015
- 7 Informe Especial Sobre el Derecho a la Movilidad en el Distrito Federal 2011- 2012, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Página 23.
- 8 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU
- 9 El reconocimiento de los diferentes elementos que conforman el derecho a la movilidad pueden ser encontrados en distintos instrumentos internacionales, la información presentada corresponde al Cuadro 7 que se elaboró en el Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-1015, ONU-Hábitat, Oficina de Coordinación Nacional de Programa en México, página 58 www.onuhabitat.org
- 10 La gestión de la demanda tiene como principal objetivo tratar de solucionar los crecientes problemas de la congestión y los asociados a ella, pero no a través de una mayor oferta vial, sino a través de la administración eficiente de los viajes, así como la de los modos de transporte disponibles en la ciudad. La gestión de la demanda como política de transporte urbano sostenible, Guía Práctica Estacionamiento y Políticas de Reducción de Congestión en América Latina, pag 16 año 2013, Banco Interamericano de Desarrollo, Espacio, Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo.
- 11 Medina, ITDP México, y otros. 2012, La gestión de la demanda como política de transporte urbano sostenible, Guía Práctica Estacionamiento y Políticas de Reducción de Congestión en América Latina, página 16, año 2013, Banco Interamericano de Desarrollo, Espacio, Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo.
- 12 Guía Práctica, Estacionamiento y Políticas de reducción de Congestión en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, página49
- 13 Informe sobre Desarrollo Humano México 2011, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo pag.151

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

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

16 Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-1015, ONU-Hábitat Oficina de Coordinación Nacional de Programa en México, página 30 www.onuhabitat.org

17 *Ibídem.*

18 *Ibídem.*

19 Ley de Movilidad del Distrito Federal, www.aldf.mx artículo 5o. consultado 8-05-2015.

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de febrero de 2016.

Diputada Verónica Delgadillo García (rúbrica)

Que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, diputado a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II; y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Gracias al proceso de democratización que ha vivido nuestro país en las décadas recientes, nuestra Constitución política atiende plenamente los derechos humanos de todas las mexicanas y todos los mexicanos, sin distinción de raza, credo, ideología ni género. Ello es preciso subrayar, es un primer paso excepcional para las comunidades indígenas, motivación de la presente iniciativa, al cual le sigue reconocer y sobre todo incentivar su apropiada participación e inclusión en el desarrollo nacional.

En esta materia, gracias a la armonización legislativa derivada de la Convención de Viena en materia de tratados internacionales, actualmente nuestra Constitución política contempla en su artículo 2 que “la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”; sin embargo, este artículo bien puede ser consolidado con el objetivo de generar las condiciones equitativas necesarias para que todos quienes conformamos esta gran nación pluricultural nos encontremos en condiciones igualitarias que den pie a nuestro desarrollo en el más amplio de los sentidos.

Cabe agregar que tanto el fortalecimiento como el favorecimiento del desarrollo de las comunidades indígenas, son una asignatura que no podemos dejar de lado, ya que México es un país comprometido con sus orígenes, como lo ha dejado manifiesto el gobierno de la República en el documento que rige sus acciones, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que a la letra dice:

“Un México Incluyente para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.”¹

En virtud de ello, se considera impostergable la tarea que como órgano generador del andamiaje jurídico tenemos pendiente con los mexicanos, la de favorecer nuestro desarrollo como una sola nación, sin distinción alguno por ningún motivo.

Para avanzar en esta tarea, hay que reconocer que las comunidades indígenas históricamente han debido pugnar para abrirse camino e incorporarse a un orden nacional altamente dinámico e igualmente complejo, sin dejar de lado su condición desigualitaria, que sin duda agravó la pugna que va a quedar atrás con el reconocimiento que habrá de darse en nuestra Constitución política planteado en esta iniciativa.

Cabe subrayar que las mujeres, en este caso las indígenas, han tenido que luchar incansablemente para abrirse paso en un medio complicado y en muchos casos inequitativo, por lo que es innegable que aún hoy en día, tanto el Estado mexicano, como la sociedad, mantenemos una deuda histórica con todas ellas.

Muestra de que las mujeres indígenas son un factor trascendental de desarrollo en sus comunidades, es que algunos programas de desarrollo social de los gobiernos tanto estatales como del propio gobierno federal, están dirigidos específicamente a ellas y son ellas mismas quienes administran los beneficios otorgados por dichos programas.

Complementar el imperativo constitucional contenido en la norma mediante el establecimiento de objetivos específicos que se pretendan obtener mediante la implementación de la norma. Se dice mucho hacer y no hay cómo medirlo. Esto hará más operativa la norma ya que contará con parámetros de medición, es decir, se tendrá la posibilidad de fijarse métricas para los programas que la aterricen.

Así pues, el proveer a mujeres indígenas de condiciones suficientes para que se desarrollen por sí mismas, en favor propio, de sus familias y de sus comunidades, es un compromiso que como Estado mexicano no puede dejarse de lado. Posibilitar el bienestar de este importante grupo de nuestra población, en materia de salud, vivienda y educación por ejemplo, así como impulsar su inserción en la vida nacional, son cuestiones que no es posible negar a las comunidades indígenas y en particular a sus mujeres.

En abono a lo anteriormente mencionado, bien vale la pena agregar que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) instauró el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (UNPFII), el cual fue creado con el objetivo de asesorar al Consejo Económico y Social de la propia ONU, a través del estudio de temas concernientes al desarrollo social, económico, cultural, educativo, medioambiental, comunitario y de salud relativos a la comunidad indígena y sus mujeres. Es preciso reconocer al jefe cayuga Deskaheh, quien es distinguido como el iniciador del tema ante la Sociedad de Naciones en el año 1923, año en el que alzó la voz en la asamblea en favor de su pueblo, los Iroqueses.

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha conservado, desde que fue instaurado, un estrecho vínculo con líderes y mujeres indígenas que se dedican a abrir paso a sus comunidades y a otras mujeres indígenas, por ejemplo, con su participación en las sesiones del foro permanente, la exposición de sus inquietudes y el intercambio de experiencias con actores relevantes de diversas latitudes. Está integrado por 16 expertos independientes, ocho de ellos propuestos por los propios pueblos indígenas y los ocho restantes por los gobiernos. Finalmente, cabe mencionar que el foro es celebrado diez días al año, en las ciudades de Nueva York o Ginebra o, en su defecto, en alguna ciudad elegida previamente por el foro.

A propósito del tema que ocupa la presente iniciativa, el foro en una de sus sesiones, pronunció su gran interés por dos temas en particular que son:

- La inclusión de mujeres indígenas en lo referente al principio de consentimiento, libre, previo e informado.
- La necesidad de incluir a las mujeres indígenas en los esfuerzos por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

México en consecuencia, tiene la obligación moral y compromiso irrenunciable de aterrizar los esfuerzos internacionales por incorporar al desarrollo mundial a uno de los grupos más vulnerados históricamente, como lo son las mujeres indígenas. El Estado mexicano tiene el deber de cumplir los mandatos de nuestra carta magna, propiciar el desarrollo de todos y cada uno de los mexicanos que conformamos esta gran nación.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción V del apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona la fracción V del apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2o. ...

A. ...

B. ...

I. ... al VI. ...

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

VI. al IX. ...

Transitorio

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

Nota

1 Dof.gob.mx, (2016). DOF - Diario Oficial de la Federación .
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013&print=true
(Consultado: 10 Feb. 2016).

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de febrero de 2016.

Diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda (rúbrica)

Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Concepción Valdés Ramírez, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

En la última década los feminicidios en nuestro país se han incrementado alarmantemente. De la nada, un día comenzamos a mirar en los medios masivos de difusión a más y más mujeres desaparecidas primero, y luego encontrados sus cuerpos ya sin vida. Mujeres que han sido violentadas brutalmente.

Nuestro país ocupa uno de los 10 primeros países a nivel mundial en feminicidios por armas de fuego. Es una de las 25 naciones que concentran la mitad de todos los crímenes cometidos en contra de mujeres y niñas a escala mundial.

Esta iniciativa pretende contribuir, en la ayuda a que se emita la declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres, sin tener que esperar a que la Secretaría de Gobernación, crea o no permitente emitir dicha alerta, y que deje de hacer oídos sordos ante los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil u organismos internacionales.

Se estima que entre 2007 y 2012, un promedio anual de 60 mil mujeres en el mundo fueron víctimas de homicidios, representa el 16 por ciento de los homicidios intencionales.¹

Los hechos de violencia contra las mujeres constituyen una violación de los derechos humanos y dan origen a obligaciones específicas de los Estados de acuerdo con el derecho internacional. Los Estados de América Latina y el Caribe han contraído compromisos con la comunidad internacional, estipulados en diversos instrumentos de derechos humanos, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los tratados específicos sobre las mujeres. Son en particular relevancia la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, su Protocolo Facultativo y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Los tratados se complementan con una importante y creciente jurisprudencia sobre la violencia de género, tanto desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como desde la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Todos los anteriores instrumentos y otros más, se han convertido en un cúmulo de recomendaciones a los gobiernos, a los organismos del Estado y a la sociedad civil para garantizar los derechos humanos de las mujeres que son víctimas de distintas formas de violencia.

Las Naciones Unidas definen la violencia contra las mujeres como “todo acto de violencia basado en la pertinencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privatización arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”.²

Paso a paso, quizá lento pero constante, a partir de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena en 1993 y de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, la violencia en contra de las mujeres ha ido marcando la agenda internacional de los derechos humanos. Desde antes y hasta ese momento se comenzó con un movimiento de mujeres que han, no sólo levantado la voz, sino se han hecho escuchar por todo el mundo, han dado difusión masiva lo que estaba sucediendo y de lo que nadie hablaba abiertamente.

El reconocimiento de la violencia en contra de las mujeres como un tema internacional. En los instrumentos internacionales y regionales que sirven de marco para las legislaciones nacionales se distinguen distintas formas de violencia contra las mujeres. En el Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer: Informe del Secretario General (2006), 3 se identifica una amplia variedad de modalidades bajo las cuales se presenta la violencia, y se diferencian los ámbitos en los que ocurre.

Diana Russell y Jane Caputi dieron a conocer el término en el artículo *Speaking the Unspeakable*, publicado originalmente en la revista *Ms*, 1990. Es el asesinato de mujeres realizado por hombres motivado por odio, desprecio, placer o un sentido de propiedad de las mujeres. En 1992, Diana Russell y Jill Radford lo defendieron como “el asesinato misógino de mujeres cometido por hombres”.

El feminicidio comprendido como la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión; ha despertado la alarma en diversos espacios de la comunidad internacional. A partir del fenómeno que hizo conocido en países de Centroamérica y México, un concepto originalmente de las ciencias sociales fue permeando en la opinión pública hasta llegar a los ordenamientos jurídicos.

Los países que han generado leyes o articulados penales específicos en la región no tienen un tipo único de feminicidio. Hasta el año 2011, siete países había tipificado el feminicidio: Chile, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, México, Nicaragua y el Perú; y tres habían construido una agravación para el homicidio: Argentina, Colombia y Venezuela. Para el 2014, cuatro países más han legislado: Bolivia, Ecuador, Honduras y Panamá.

En enero de 1993 fue encontrado el cadáver de Alma Chavira Farel en Ciudad Juárez, Chihuahua. Tenía 16 años. Presentaba golpes en su cuerpo; señales de violación. Fue estrangulada. Hasta el día de hoy nadie sabe quién o quiénes fueron los autores del crimen. Se trata del primer caso del conjunto a más de 20 de distancia conocemos como las Muertas de Juárez y que abrió a nivel internacional el debate sobre la violencia contra las mujeres.

Según el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio de 2005 a 2013, unas mil 767 mujeres han sido asesinadas en el Estado de México, y otras mil 500 desaparecieron, muchas de ellas adolescentes de 15 a 17 años.

La ONU informó que entre el 2006 y 2012 los femicidios en México aumentaron un 40 por ciento y que 95 por ciento de ellos quedaron en la impunidad. Y no sólo eso: en varias entidades el asesinato de mujeres es de 15 veces más alto que el promedio mundial.

En seis años más de 1,900 mujeres y niñas fueron asesinadas de manera violenta, casi la mitad de ellas con armas de fuego. Lo anterior, ubica a nuestro país entre los 25 países con la mayor tasa de femicidios del mundo.⁴

De acuerdo al documento en promedio 60 mil mujeres pierden la vida en circunstancias violentas. Y de acuerdo al éste mismo la opacidad es uno de los problemas. En el periodo del 2007 a 2012 se cometieron 1,909 femicidios en el país (ya comprobados y verificados). Nuestro país fue, entre el 2011 y el 2014 el quinto con el mayor crecimiento en su tasa de femicidios.

El maltrato hacia la mujer en nuestro país es casi cultural. La mujer ha sido sometida durante décadas: en los hogares, en la sociedad, en el ámbito laboral, emocional y económicamente. Y también muchas mujeres han logrado impulsar e impulsarse ellas mismas y contagiado a otras mujeres. Estas mujeres son quienes desde sus puestos logran cambios en cuanto a la violencia y la cultura que existe.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), contempla como parte del proceso de atención a las mujeres víctimas de violencia, la creación de un Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.⁵ En un inicio a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública y actualmente de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo de la página oficial,⁶ no es posible acceder al link de acceso a información pública.

Ahora bien, cuando un hecho delictivo deriva en una denuncia penal, es porque en éste caso en particular, la mujer que ha sido violentada tomó la seguridad necesaria de presentar la denuncia. No es nada nuevo el trato que reciben cuando se acercan al ministerio público. Ni nada nuevo es tampoco el trato que reciben de la sociedad en general: pareciera que una mujer violentada, merece la violencia de la que es presa. Por lo que es imperante que los funcionarios públicos que laboran en las instituciones responsables de atender, prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres, en perspectiva de género y violencia contra las mujeres; deben aplicar la NOM 0467 y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de cada entidad.

En la procuración de justicia falta la capacidad técnica y de conocimientos sobre legislación, género y violencia por parte de los servidores públicos, así como la revictimización hacia las mujeres a través de acciones de muchos funcionarios que culpabilizan a las mujeres que van a denunciar a sus agresores.

Una práctica común de las autoridades ministeriales para resolver los casos de violencia contra las mujeres cuando los agresores son pareja de la víctima, es recurrir a la conciliación como medida para inhibir la presentación de la denuncia o, que una vez presentada, al amparo del nuevo sistema de justicia penal, se alienta y presiona a las mujeres a conciliar con sus agresores. Otra práctica común de las autoridades ministeriales, consiste en no brindar información a las y los familiares de las víctimas sobre el avance de las investigaciones o, bien, que los expedientes se trasladen constantemente de una agencia del Ministerio Público a otra o de una fiscalía a otra.

Todas estas prácticas deben modificarse. Capacitar a los cuerpos ministeriales y darles a conocer las últimas actualizaciones legislativas tanto para la procuración de justicia como en tema de derechos humanos.

Cuando se habla de crímenes asociados al odio de género, no estamos hablando de un simple homicidio. El feminicidio se refiere al asesinato de mujeres por parte de hombres que las matan por el hecho de ser mujeres. Los feminicidios son asesinatos motivados por la misoginia, porque implican el desprecio y el odio hacia las mujeres. Expresan situaciones contra las mujeres y niñas.

Pero no estoy abordando, lamentablemente, un tema que sea desconocido para los legisladores o para la ciudadanía en general. Al contrario. Es bien sabido que las cifras de feminicidios en el país no han disminuido y que pareciera que desde hace tiempo comenzara a haber una epidemia que va contagiando.

Lo preocupante es que los feminicidios en México siguen presentándose en su forma más cruel, brutal y dolorosa. La mayoría de ellos los llevan a cabo los familiares o quienes tienen una relación. Los ocho estados en los que más cifras hay son Chihuahua, Distrito Federal, Baja California, Jalisco, Michoacán, Veracruz y todos ellos son encabezados por el Estado de México. En el Estado de México se tiene el 20 por ciento de los feminicidios que se cometen en el país; de los que se concentran en tres de sus ayuntamientos: Ecatepec (12.4 por ciento), Nezahualcóyotl (7.6 por ciento) y Toluca (5.2 por ciento).

Cabe hacer hincapié en que se carece de estadísticas oficiales reales, debido a que la mayoría de los casos se documenta con el trabajo que realizan organismos no gubernamentales, observatorios estatales y medios de comunicación. Muchas de las denuncias presentadas por los familiares ni siquiera son perseguidas de origen por feminicidio, ya sea porque la víctima está desaparecida o porque sólo se persigue el delito de homicidio. De lo anterior es que no se pueda tener con certeza una cifra oficial.

De acuerdo al documento Carga Global de la Violencia Armada 2015. Cada Cuerpo Cuenta, América Latina es la región del mundo en donde las mujeres corren el mayor riesgo de ser asesinadas. El Salvador tiene la tasa más alta de feminicidios a escala global con 17 crímenes en promedio por cada cien mil mujeres, seguido de Honduras con un índice de 14 feminicidios. En tercer sitio está Sudáfrica y en el cuarto lugar Guatemala, con una tasa de poco más de diez feminicidios. Belice, Venezuela, Colombia, Brasil, República Dominicana y Panamá son los otros países de la región junto con México que se encuentran entre los 25 con más feminicidios.

Lo preocupante es que nuestra sociedad está acostumbrándose a vivir el día a día con los feminicidios. Niñas desaparecidas y luego encontradas muertas comienzan a tomar las primeras planas de periódicos internacionales.⁸ Pero, aún más allá de lo que nos deba preocupar la opinión pública internacional, es nuestro deber implementar acciones que verdaderamente auxilien, no sólo a la justicia o a los servidores públicos a castigar éste tipo de actos ilícitos, sino también dar a conocer a la sociedad en general, que nuestro país de ninguna manera seguirá permitiendo que sigan sucediendo éste tipo de acciones en contra de las mujeres.

Fue hasta el 09 de julio del 2015, que el Gobernador del Estado de México, solicitó de manera oficial se emita la alerta de género para los once municipios mexiquenses más poblados. Cinco años, es lo que se tardó en hacer dicha solicitud.

- De acuerdo con la información proporcionada por la PGJEM al OCNF, de 2011 a 2013 se registraron 840 asesinatos de mujeres en la entidad, de los cuales solo 145 fueron investigados como feminicidios, y entre 2011 y 2012 la procuraduría local informó que desaparecieron 1,258 mujeres, de las cuales más de 53 por ciento tenía entre 10 y 17 años de edad.

La Secretaría de Gobernación se comprometió a dictar las acciones urgentes para los once municipios identificados como los de mayor índice de violencia feminicida: Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Chimalhuacán, Naucalpan de Juárez, Tultitlán, Ixtapaluca, Valle de Chalco Solidaridad, Cuautitlán Izcalli y Chalco.

No podemos permitir que la alerta de género tarde tanto. Siendo un tema sumamente vulnerable y gravísimo.

Fundamento Legal

Por todo lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 25 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue proyecto de

Decreto por el que se reforma el primer párrafo del inciso a, numeral XXI, artículo 73 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el primer párrafo del inciso A, numeral XXI, Artículo 73 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, feminicidios, 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.

...

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.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2015.html>

2 Naciones Unidas, “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”, resolución 48/104 de la Asamblea General, 20 de diciembre de 1993.

3 [http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/1/27401/InformeSecreGeneral .pdf](http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/1/27401/InformeSecreGeneral.pdf)

4 <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2015.html>

5 <https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/>

6 <https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/>

7 http://www.inm.gob.mx/static/Autorizacion_Protocolos/SSA/Violencia_familiar_sexual_y_contra_las_mujeres_criterios_par.pdf

8 <http://www.proceso.com.mx/?p=401355>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de febrero de 2016.

Diputada María Concepción Valdés Ramírez (rúbrica)

Que reforma los artículos 95, 99 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez, miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas en el artículo 73, numeral XXII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 95, fracción VI, 99 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para modificar los requisitos para aspirantes a ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Exposición de Motivos

Como resultado de la reforma del 21 de agosto de 1996, el Tribunal Electoral fue incorporado a la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación, en calidad de órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral federal. Con ello, la máxima autoridad jurisdiccional electoral quedó al amparo de uno de los tres Poderes de la Federación Mexicana.

No obstante, esta incorporación –apunta el magistrado Flavio Galván Rivera–, trajo consigo diversas críticas, a favor y en contra, pues el Tribunal Electoral, por la naturaleza política que subyace en el fondo de los juicios y recursos de su competencia, debe estar caracterizado por tener autonomía constitucional. Así, su incorporación al Poder Judicial de la Federación, si bien pudo ser necesaria, conveniente o pertinente, por las razones y circunstancias que la motivaron o justificaron, también es verdad que fue funcional y orgánicamente un desacierto.¹

En palabras del magistrado Flavio Galván Rivera, “para el mejor y eficaz desempeño de las funciones jurisdiccionales, el Tribunal Electoral debe gozar de autonomía constitucional plena; debe ser independiente de los tres clásicos poderes; no debe formar parte de ninguno de los tres clásicos poderes: Legislativo, Ejecutivo o Judicial.” Por la naturaleza de sus funciones, señala el magistrado Galván Rivera, “el Tribunal Electoral debe ser independiente y los magistrados que lo integren también, sólo deben obedecer al mandato de la ley y ser responsables de sus actos ante la República [...]”²

No obstante, su inclusión al Poder Judicial de la Federación resulta de gran importancia, dado el papel que ha desarrollado en los últimos años en el desarrollo del país. Así, en palabras de Héctor Fix-Zamudio, la función judicial en nuestra época “ha asumido una creciente complejidad, en virtud de que lo que se había concebido de manera tradicional como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos, se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo, en el cual ha penetrado un conjunto de factores sociales, económicos y culturales que deben

combinarse en una función que puede calificarse de política, en el sentido de la participación en la toma de decisiones esenciales de los órganos del poder, la que anteriormente estaba excluida para los Tribunales.”³

Así, el Poder Judicial en México –señala la otrora ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas–, “ha asumido de manera definitiva su carácter de poder y ha comenzado a influir de manera importante en el desarrollo nacional, de manera que ha ganado espacios antes nunca ocupados por él en los asuntos nacionales, logrando consolidarse como verdadero poder político.”⁴

Por ello, y dada la actuación del Poder Judicial de la Federación, y su influencia en los temas importantes del desarrollo nacional, en específico del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, requieren -como indica el ministro Fernando Franco González Salas- “de la más absoluta independencia de los jueces, ya que sólo de esta manera, será posible garantizar que las contiendas electorales que están en marcha se desarrollen en un marco de legalidad, imparcialidad, certeza jurídica y equidad.”⁵

Por tanto, como bien apunta la otrora ministra Sánchez Cordero, “la idea de Independencia Judicial se vincula estrechamente con la idea de Estado de Derecho, como uno de sus elementos esenciales“, por lo que -en palabras del otrora magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el magistrado José Alejandro Luna Ramos-, “la autonomía de los jueces se traduce en la actitud de emitir su criterio libremente, apegado a la legalidad y a ningún otro interés que no sea el de la justicia, la legalidad y la democracia.” Por tanto, “la independencia del árbitro electoral es indispensable para dar legitimidad al sistema político y una condición irrenunciable para alcanzar la paz social.”⁶

Es así que, según Ana Laura Magaloni Kerpel, “no hay árbitro creíble cuya independencia e imparcialidad esté en entredicho”, pues, “el riesgo mayor [...] es que la justicia electoral se “partidice”, es decir, que las principales fuerzas políticas se dividan en cuotas los nombramientos de magistrados electorales [y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación] y se perciba, por tanto, que esos nuevos magistrados [o ministros] tienen “dueño”, es decir, que son afines o “amigos” a determinado partido político.”⁷

Así, a los parámetros constitucionales de independencia judicial (selección y nombramiento; inamovilidad y remuneración; sistema de responsabilidades; así como las prohibiciones, incompatibilidades y requisitos de inelegibilidad) no bastan, es necesario -retomando la argumentación y lógica del magistrado Galván Rivera- adicionar un negativo de elegibilidad a los magistrados electorales, a fin de “evitar malos pensamientos, tentaciones a la parcialidad en el acto de impartir justicia electoral”.⁸ Por lo tanto, resulta pertinente que los magistrados electorales, durante o después de concluir su encargo, no pueda, de manera inmediata, acceder al desempeño de un cargo como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por ello, es importante que el magistrado electoral tenga, además de las mismas prohibiciones, incompatibilidades, limitaciones e inelegibilidades ya dispuestas, la restricción propuesta, con el fin de cumplir con las tres subespecies dentro de la categoría

de la independencia judicial como garantía, que distingue el jurista español Luis Diez Picazo: “1. La independencia personal, que consiste en el conjunto de características derivadas de la situación en que la Constitución coloca al juez individualmente considerado, y que protegen a este de eventuales presiones ejercidas por los otros dos poderes políticos del Estado (Legislativo y Ejecutivo). 2. La independencia colectiva, que tiene que ver con la protección a la judicatura en su conjunto frente a los demás poderes del Estado; y 3. La independencia interna, que ampara al juez, en su individualidad, frente al resto de la estructura judicial.”⁹

Por tanto, y en palabras de la otrora ministra Olga Sánchez Cordero, “la independencia en los jueces es su principal patrimonio, su bastión, su escudo contra las adversidades y los ataques, es su punto de partida y su cotidiana tarea, es, en suma, el pilar fundamental, el objetivo primero [...] para alcanzar una situación real de Estado Democrático de Derecho”,¹⁰ por lo que es necesario garantizar la credibilidad e independencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior cobra relevancia, tras la decisión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de anular la elección de Colima, la cual generó polémica y muchas especulaciones, pues supuestamente sus votos habrían estado orientados por el cálculo político, a fin de evitar vetos en caso de ser considerados en las ternas para ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹¹

Las declaraciones del senador panista Jorge Luis Preciado,¹² tuvieron, como bien apunta Pedro Salazar, un efecto tóxico en la opinión pública, pues decidieran lo que decidieran, la credibilidad del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación se encontraba cuestionada.

Así, señala Pedro Salazar, “el despropósito fue posible [...] porque la legislación vigente permite que los magistrados electorales aspiren a convertirse en ministros de la SCJN en cualquier momento. Ese diseño [...] es equivocado. No tanto porque provoque incentivos perversos que podrían nublar el juicio de algún juez electoral sino porque, aunque ello no suceda, genera las condiciones que permiten poner en tela de juicio el rigor de sus decisiones.”

Por tanto, es indispensable continuar blindando la función electoral de las tentaciones políticas, para garantizar la imparcialidad e independencia de los funcionarios electorales, e inhibir la descalificación de sus decisiones. Por ello, es necesario reformar la Constitución, para que los magistrados electorales en funciones no puedan aspirar a ser designados ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

Decreto que deroga, reforma y adiciona distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforman los artículos 95, fracción VI, 99 y 101, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

I. [...]

II. [...]

III. [...]

IV. [...]

V. [...]

VI. No haber sido secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación , durante el año previo al día de su nombramiento.

[...].

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

[...].

[...].

[...]:

I. [...];

II. [...].

[...].

[...].

III. [...];

IV. [...];

V. [...];

VI. [...];

VII. [...];

VIII. [...];

IX. [...]; y

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, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

Los magistrados electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con excepción de lo dispuesto en el párrafo VI, artículo 95 de esta Constitución, respecto a no haber sido magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, durante el año previo al día de su nombramiento, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los magistrados electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

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

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

Artículo 101. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los respectivos secretarios, y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados del Tribunal Electoral , no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia, magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como magistrado del Tribunal Electoral , no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como ministros o magistrados del Tribunal Electoral , no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.

[...].

[...].

Transitorios

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

Notas

1 Galván, Rivera, Flavio, Independencia de los Tribunales Electorales y Profesionalización de los Jueces Electorales, variables para una oportuna e imparcial Justicia Electoral , Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultado en: http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/Independencia_tribunales_electorales_v2.pdf

2 Íbid.

3 Sánchez, Cordero, Olga, La independencia judicial en México. Apuntes sobre una realidad conquistada por los jueces mexicanos , “Conferencia Judicial Internacional” organizada por el “Centro para la Democracia”, en la que fue presentado el 25 de mayo de 2000, en la ciudad de San Francisco, California, EUA, consultado en: <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/LA%20INDEPENDENCIA%20JUDICIAL%20EN%20M%C3%89XICO.pdf>

4 Ibid.

5 Independencia del árbitro electoral condición para la paz social: Luna Ramos, Radio Fórmula, consultado en: <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=486354&idFC=2015#sthas>
h.i0RbvhOB.gNeJmTTx.dpuf

6 Sánchez, Cordero, Olga, Op. cit.

7 Magaloni, Kerpel, Ana Laura, Independencia judicial , Terra, consultado en: <http://noticias.terra.com.mx/mexico/ana-laura-magaloni-kerpel-independencia-judicial,a30e6504d5ae4410VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>

8 Galván, Rivera, Flavio, Op. cit .

9 Sánchez, Cordero, Olga, Op. cit.

10 Íbid.

11 Salazar, Pedro, Colima, los magistrados y la SCJN , El Universal, consultado en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/pedro-salazar-ugarte/nacion/2015/11/5/colima-los-magistrados-y-la-scjn>

12 Íbid. “Si una decisión de un magistrado del TEPJF daña a la democracia y daña al PAN en una de las elecciones que ganó, los 38 senadores jamás darán un voto (para ser ministro de la SCJN) a un magistrado que perjudique una elección que legítimamente ganamos”.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de febrero de 2016.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

Del Congreso de Morelos, con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Cuernavaca, Morelos, a 18 de febrero de 2016.

Diputado José de Jesús Zambrano Grijalva

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

Presente

Sirva la presente para hacerle llegar un cordial saludo; asimismo, aprovecho la oportunidad para, y por acuerdo de pleno, remitirle en copia simple la iniciativa con proyecto decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer el uso de la energía eléctrica como derecho humano, así como el acuerdo aprobado en sesión iniciada el día 17 y concluida el 18 de febrero del año 2016, con el propósito de que sea turnada a la comisión legislativa correspondiente, para su análisis y dictamen; lo anterior con fundamento en el artículo 40, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

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

Atentamente

Diputado Francisco Moreno Merino (rúbrica)

Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos

Dictamen positivo correspondiente a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer el uso de la energía eléctrica como derecho humano

Artículo 4o. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento del servicio eléctrico, el estado respetará, protegerá y garantizará el suministro de la energía eléctrica, a través de una tarifa social justa, de conformidad con lo previsto en las leyes correspondientes.

Disposiciones Transitorias

Primera. Una vez aprobada la presente, de conformidad con lo que establece la fracción III del artículo 4o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, remítase el presente dictamen que aprueba la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer el uso de la energía eléctrica como derecho humano a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con los debates que se hubieran generado, para su discusión, análisis y dictamen correspondiente.

Segunda. Se ordene a la Secretaría de Asuntos Legislativos y Parlamentarios dar seguimiento de la respuesta que recaiga al presente e informe de los resultados al Pleno.

Recinto Legislativo, a los nueve días del mes de febrero de dos mil dieciséis.

Diputados Integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación

Diputado Enrique Javier Laffitte Bretón (rúbrica)

Presidente

Diputado José Manuel Tablas Pimentel (rúbrica)

Secretario

Diputado Ricardo Clavo Huerta (rúbrica)

Secretario

Diputado Edwin Brito Brito (rúbrica)

Secretario

Diputado Mario Alfonso Chávez Ortega (rúbrica)

Vocal

Diputada Silvia Irra Marín (rúbrica)

Vocal

Diputado Francisco Arturo Santillán Arredondo

(rúbrica)

Vocal

Diputado Jesús Escamilla Casarrubias (rúbrica)

Vocal

Diputado Efraín Esaú Mondragón Corrales (rúbrica)

Vocal

Diputado Jaime Álvarez Cisneros (rúbrica)

Vocal

Diputado Julio César Yáñez Moreno (rúbrica)

Vocal

Diputado Víctor Manuel Caballero Solano (rúbrica)

Vocal

Diputado Manuel Nava Amores (rúbrica)

Vocal

Diputada Beatriz Vicera Alatraste (rúbrica)

Vocal

Diputada Edith Beltrán Carrillo (rúbrica)

Vocal

Que reforma el artículo 3o. 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 Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, en su carácter de diputado Federal de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II; y en 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, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La educación es sin duda uno de los ejes fundamentales para el desarrollo de un país y por supuesto de su gente, exige por ello estar fundamentada sobre una base jurídica sólida, expresa y sobre todo dinámica, es decir, que cuente con capacidad de adaptación a las tendencias mundiales en la materia y responda a los nuevos requerimientos globales.

Esta capacidad de adaptación a las tendencias mundiales en materia educativa, tiene como fin primigenio el enriquecer la educación de los alumnos de nuestro país en todos sus niveles, ya que de ese modo los estaremos acercando a modelos educativos propios de países líderes en dicha materia; mediante la institucionalización de estrategias de aprendizaje, la adopción de nuevos planes de estudio, el aprovechamiento de herramientas tecnológicas y la armonización del sistema educativo con la vida global.

En este sentido, México como uno de los países que suscribieron e hicieron suya la Convención de los Derechos de los Niños en 1989, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, tiene un fuerte compromiso con la niñez de nuestro país en cuanto a sus derechos y la garantía de que éstos se cumplan, para el caso del presente documento, en lo que respecta a uno de los cuatro principios que rigen la Convención, el de desarrollo.

A lo largo de su articulado, la Convención de los Derechos de los Niños establece con base en tres grandes principios que son: universalidad, indivisibilidad e interdependencia, los compromisos que asumen los Estados Partes, como lo es México. Por ello bien vale citar de forma íntegra el artículo 28 de la convención en comentario, a fin de tener cierta la importancia que tiene para el Estado Mexicano la educación de su infancia y que además quedó manifiesta al adherirse a esta Convención:

“Artículo 28

1. Los Estados parte reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

- a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
- b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;
- c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
- d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas; e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

2. Los Estados parte adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.

3. Los Estados parte fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.”¹

Así pues, es evidente que para México es primordial la educación de sus niños, lo que atinadamente quedó plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, el cual considera como una de sus cinco metas nacionales, un “México con Educación de Calidad”, meta respaldada por objetivos y estrategias para su consecución.

Vale la pena traer al presente documento lo enunciado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, al respecto dicha meta nacional, que nos refiere como uno de sus preceptos rectores:

“Un México con Educación de Calidad requiere robustecer el capital humano y formar mujeres y hombres comprometidos con una sociedad más justa y más próspera. El Sistema Educativo Mexicano debe fortalecerse para estar a la altura de las necesidades que un mundo globalizado demanda.”²

Resulta pues, un fuerte compromiso para quienes construimos el andamiaje jurídico de este país, el dotar, a la educación en este caso, de las cualidades que el Estado Mexicano le ha reconocido en el plano internacional y más aún en el documento que rige el andar de la Nación con visión y estrategia para los años que están por venir, como es el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno.

En virtud de tal compromiso, y también con el objetivo de contar con un instrumento jurídico armónico, más aun tratándose de nuestra Constitución Política, en la cual es

preciso recordar que ya se reconoce la importancia de las tecnologías de la información en el artículo 6, es que se considera de suma importancia incorporar ese mismo término dentro del artículo 3 referente a la educación en México.

Es poco viable dejar de lado las exigencias del nuevo orden y la nueva economía mundiales, así como el rol que desempeñan las instituciones en su construcción, por lo que es preciso educar niños y jóvenes apoyados en las tecnologías de la información que hoy están al alcance de la mano y que sin duda formarán parte de la transformación de nuestra sociedad a una nueva sociedad del conocimiento.

Esta nueva sociedad del conocimiento, aprovechara la información con la que cuenta para su desarrollo y el de su entorno, de forma consciente y ordenada, justamente como lo requiere el orden mundial actual; esto es, estaremos educando a una población para crecer y desarrollarse de forma armónica con el mundo actual y su vertiginosa dinámica.

Si bien la generación y el intercambio de conocimiento son parte de la vida diaria desde hace varias decenas de años, la rapidez, la intensidad y la magnitud con la que se generan y difunden actualmente, la información y los conocimientos que de ella derivan. Es claro que la educación en el presente siglo, tiene el deber de dotar a la población mundial de la capacidad necesaria para enfrentar las diversas oportunidades y desafíos que implica una sociedad del conocimiento en el contexto actual.

En este sentido, es preciso que exista un fuerte vínculo entre generación de conocimiento, aprendizaje, difusión de la información, innovación y uso de tecnologías de la información.

En virtud de lo anteriormente expuesto, el suscrito diputado, somete a la consideración de esta honorable Cámara la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el inciso d) del numeral II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Primero. Se reforma el inciso d) del numeral II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

...

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

I. ...

II. ...

Además:

a) ...

b) ...

c) ...

d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos; orientándose a la incorporación y aprovechamiento de las tecnologías de la información con el fin de forjar una nueva sociedad del conocimiento.

Transitorio

Único. Esta reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

Notas

1 unicef.org (2016). UNICEF México - La infancia - Los primeros años [versión electrónica] Disponible en: <http://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos.html> [Consultado: 8 Feb. 2016].

2 pnd.gob.mx (2016). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 [versión electrónica] Disponible en: <http://pnd.gob.mx/> [Consultado: 9 Feb. 2016].

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de marzo de 2016.

Diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda (rúbrica)

Que reforma los artículos 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo del diputado Francisco Javier Pinto Torres, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

El que suscribe, Francisco Javier Pinto Torres, diputado federal de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al tenor del siguiente:

Planteamiento del problema

Son diversas y bien sabidas las deficiencias que existen en la administración pública; sin embargo, las investigaciones respecto a las causas y consecuencias que arrojan estas deficiencias han sido desarrolladas desde hace poco tiempo.

De las investigaciones realizadas, resaltan aquellas que centran sus argumentos en la implementación de acciones enfocadas en mejorar el desempeño de los funcionarios y servidores públicos.

La formación de capital humano, los sistemas de supervisión y control y la instrumentación del servicio profesional de carrera, son temas de especial relevancia en la búsqueda de una administración eficaz y eficiente, capaz de responder a las necesidades ciudadanas y mejorar el uso de sus recursos materiales y humanos.

Sin embargo, la propia configuración del Estado Mexicano ha propiciado desde épocas antiguas que el ingreso al servicio público atendiera a criterios políticos, de compadrazgo, partidistas y en nepotismo, ninguno de ellos relacionado con la eficiencia y profesionalismo que debe guiar el actuar gubernamental. El régimen autoritario y presidencialista, a partir del cual fue conformado nuestro país, ha impedido realizar una diferenciación entre los puestos políticos de elección popular y los funcionarios públicos. En este contexto, la Administración pública ha jugado diversos papeles, subordinándose al sistema político. De acuerdo al catedrático Guerrero Amparán, esta conformación se explica de la siguiente manera:

“1. La Administración Pública se convirtió en el escenario de la contienda política, particularmente la sucesión presidencial, en el que los secretarios de Estado eran los políticos contendientes.

...

3. ..., fue también sitio de la negociación para la asignación de los recursos. La asignación de los mismos no se negociaba ni con los representantes distritales, ni a nivel territorial. Todo ello ocurría en las secretarías de Estado y en sus aparatos administrativos. Desde la perspectiva de los secretarios de Estado, la fidelidad de los burócratas era fundamental para atender a las clientelas, los grupos de apoyo político y favorecer los fines particulares de promoción política.”¹

Indiscutiblemente, la cultura político – administrativa que implica el desapego a criterios de desempeño, preparación y desarrollo profesional se encuentra presente en todas las áreas del quehacer gubernamental, acarreado un gran número de quejas provenientes de la sociedad civil que en mucho han contribuido a evidenciar el grave problema de legitimidad y credibilidad que enfrentan los gobernantes y la clase política en nuestro país. Una crisis de la democracia representativa, a partir de la cual los ciudadanos dejan de sentirse representados por sus gobernantes, con la consecuente desconfianza respecto de las decisiones y acciones que en el ámbito de su competencia emprenden.

Actualmente, la presencia de diversos actores políticos y fuerzas en la esfera gubernamental, la configuración de espacios públicos cada vez más informados y cobijados por la libertad de prensa y expresión, la implementación de diversas medidas de vigilancia, transparencia y rendición de cuentas, así como la participación cada vez más activa de la sociedad, han obligado al aparato gubernamental a alejarse cada vez más de las prácticas clientelares y optar por modelos de responsabilidad, evaluación y desempeño en la carrera administrativa.

Resulta ilustrativo mencionar que existen diversas teorías sobre la modernización de la administración que buscan explicar y analizar los factores que motivan la desconfianza ciudadana; entre ellas, destaca la hipótesis racional-culturalista la cual sostiene que “la desconfianza hacia las instituciones y actores políticos se explica por el deficiente desempeño de éstos en relación con las expectativas generadas durante la transición”.²

Un ejemplo claro de los niveles de desconfianza presentes en nuestro país lo encontramos en la encuesta elaborada y publicada por el Periódico Reforma en julio de 2015, misma que reveló que tan sólo el 34% de los ciudadanos aprueba el desempeño del presidente Enrique Peña Nieto y su administración; ello aunado a una calificación de 4.7 puntos en su gestión (escala del 1 al 10).³ Además, la encuesta GEI-ISA,⁴ elaborada en marzo del año pasado informó que tan sólo el 41% de las personas encuestadas aprobó el desempeño del gabinete del presidente.

Como queda asentado, el desempeño de los servidores públicos y su idoneidad para ostentar un cargo en la Administración Pública ocasiona diversas distorsiones en la percepción ciudadana sobre el servicio gubernamental, lo cual produce a su vez consecuencias vinculadas al entorpecimiento de los procesos administrativos y la eficiencia y oportunidad en la prestación de bienes y servicios.

Por tales motivos, y siendo tan diversos los intereses y problemas sociales que enfrenta la administración pública cotidianamente, la inclusión de requisitos mínimos correspondientes a conocimientos, competencias y habilidades específicas de los servidores públicos resulta

no sólo deseable sino también necesaria, a fin de propiciar el cabal y eficaz cumplimiento de sus funciones de manera profesional e institucional.

Exposición de Motivos

El propio devenir del tiempo, la implementación de tecnologías de la información y la existencia de nuevas combinaciones de factores presentes en la administración pública, han generado una mayor complejidad en el desempeño gubernamental que se enfrenta a tiempos y recursos más escasos, ante los cuales la demora en la acción para la prestación de servicios y bienes públicos se vuelve intolerable y genera un reto para la capacidad de desempeño de la propia administración.

Resulta innegable la necesidad de que las instituciones contribuyan al desarrollo profesional de los servidores públicos, implementando programas y cursos de capacitación, actualización y especialización que mejoren la administración pública bajo estándares de calidad relacionados con la ética pública, una filosofía de servicio, una metodología de especialización y la capacitación que permita satisfacer las expectativas de los ciudadanos.

La profesionalización y gestión profesional de la administración pública genera un clima de gobernabilidad, “entendiendo por gobernabilidad al conjunto de reglas de hecho y de derecho que garantizan la capacidad de los ciudadanos de hacer demandas al aparato estatal y de hacer respetar sus derechos y que, a su vez, ese aparato sea capaz de responder a esas demandas y consolide esos derechos”.⁵

Como quedó establecido en el apartado que antecede, existe una crisis en la administración pública, relacionada con la inmovilidad política, la corrupción y la falta de profesionalización de los servidores públicos. Ante ello, las exigencias ciudadanas se enfocan en contar con un aparato administrativo capaz de lograr resultados eficaces y oportunos, lo que se traduce en una administración que favorece la generación de valor público con resultados precisos en bienes y servicios prestados a la ciudadanía. En este escenario, se vuelve indispensable el establecimiento de un sistema eficiente de selección de personal para el servicio público.

Resulta indispensable mencionar que en la búsqueda de la profesionalización de los servidores públicos, nuestro país ha realizado diversas acciones, tales como la expedición y aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, que establece un mecanismo de igualdad de oportunidades en el acceso a la administración. De esta manera, se busca desarrollar la función pública al asegurar el ingreso, permanencia y ascenso de aquellos candidatos o servidores que mejor cumplan con los requisitos curriculares y resulten más idóneos para ocupar el puesto.

A pesar de tales esfuerzos, la profesionalización ha excluido a funcionarios de “alto nivel” como secretarios y subsecretarios de Estado, entre otros servidores que realizan funciones primordiales en el poder Ejecutivo; a pesar de ser justamente dichas áreas las que requieren un mayor nivel de especialización para la correcta administración.

Como explicación a este fenómeno, el investigador Mauricio Merino ha mencionado que la subcultura administrativa de la lealtad es “una dinámica que fue ciertamente funcional durante una larga época de la Administración Pública Mexicana y que se sustentaba en el privilegio de valores como la lealtad y la disciplina de grupo, puestos por encima de la especialidad requerida para el desempeño de una función o nivel de profesionalismo de quien tenía un cargo específico”.⁶ Así, la disciplina y la lealtad a un grupo o individuo han sido las características más valoradas y recompensadas en el ámbito de la administración, trayendo como obvia consecuencia la politización del quehacer administrativo y la aparición de diversas anomalías y problemas en su diaria evolución, convirtiendo a la administración pública en el mecanismo ejecutor de las políticas, planes y programas del presidente o superior jerárquico en turno, manteniéndose en franco desconocimiento de su contexto, implicaciones, necesidades y consecuencias.

Aún considerando las virtudes que éste modelo político administrativo puede tener, tales como el estricto control del Titular del Poder Ejecutivo sobre sus Secretarios y los Administradores de los programas, la reducción de la discrecionalidad en la toma de decisiones y el fiel apego a los objetivos pretendidos por la política pública, no podemos dejar de lado los impactos negativos que el mismo arroja. Y es que el control estricto y vertical propicia la injerencia de intereses particulares y la práctica de conductas corruptas, cuando el engrosamiento de la propia estructura dificulta la supervisión directa. A su vez, viene aparejada de una creciente percepción de desconfianza y deslegitimidad ciudadana.

Si bien es cierto que resulta indispensable que el Titular del Poder Ejecutivo cuente con servidores públicos leales y afines a su proyecto político, nacional y personal; también lo es la necesidad de que los altos cuerpos burocráticos como lo son los Secretarios de Estado, cuenten con la formación y especialización que les permita atender con mayor precisión los problemas de la dependencia a su cargo, en un ejercicio honesto y con apego a la legalidad. En este sentido, la correcta administración del personal no sólo nace de la necesidad de perfeccionar la función pública, sino también de la exigencia democrática de los ciudadanos de hacer rendir cuentas a su administración y por lo tanto a quienes desempeñan los cargos públicos.

La administración pública federal debe ser punta de lanza en los procesos de modernización del sector público a nivel nacional. El manejo adecuado del presupuesto, la ejecución eficiente de los planes y programas, la implementación de sistemas modernos de información y administración de los recursos humanos y financieros, así como el desarrollo de tecnologías aplicadas a la transparencia y la rendición de cuentas, son claros ejemplos de la actualización y mejora que día con día se realiza en esta esfera. Sin embargo, aun cuando los avances implementados en éstas áreas son de suma relevancia, resultan insuficientes si no se encuentran acompañados de un rediseño de los sistemas tradicionales de selección y designación de los servidores públicos de alto nivel, que tenga como piedra angular la profesionalización, la especialización y el aprendizaje continuo.

Un factor determinante para elegir a los funcionarios públicos se debe centrar en la idoneidad de su educación profesional, pues ésta incluye un amplio bagaje de conocimientos básicos inherentes a ramas del saber específicas, una serie de habilidades en áreas particulares que brindan las bases para plantear escenarios problemáticos o complejos

y resolverlos acertadamente. Además, impulsa la interiorización de valores relacionados con la vocación de servicio, la ética profesional de cada área, la honestidad para su inclusión en un mercado laboral y la preparación para cumplir su encargo de manera eficiente y profesional.

Impulsar el establecimiento de un sistema de designación basado en la idoneidad, profesionalización y preparación de los servidores públicos, responde a la necesidad y exigencia de asegurar la presencia de los individuos mejor instruidos y capacitados, comprometidos con los fines del Estado y preparados con las herramientas cognitivas y prácticas suficientes para su consecución.

Cabe destacar que los requisitos incorporados a los artículos que se propone modificar, actualmente son exigibles a otros servidores públicos de igual o menor rango jerárquico en la propia Administración Pública Federal y en los poderes de la Unión, motivo por el cual su aplicación a los Secretarios de Estado responde también a una lógica de adecuación al grado de la responsabilidad y especialidad de su encargo.

En Nueva Alianza estamos convencidos de que uno de los pilares para lograr que los procesos de toma de decisiones e instrumentación de políticas públicas que responda adecuadamente a las necesidades sociales y conlleven al mejoramiento de la administración pública en su conjunto, es la profesionalización de los servidores públicos y el reconocimiento de la importante correlación existente entre la idoneidad de estos y las funciones que llevan a cabo.

Dada la importancia de las funciones inherentes a las Secretarías de Estado en la consecución de los objetivos del desarrollo nacional, es que resulta pertinente la modificación de los requisitos de elegibilidad para la designación de los Secretarios de Estado en nuestro país. Ello, atendiendo a la necesidad de contar con individuos preparados para formar parte del servicio público, que posean los conocimientos, actitudes y destrezas en áreas de conocimiento específicas, fundamentales para llevar a cabo su mandato; incluyendo las habilidades necesarias para tomar decisiones, planificar, administrar presupuestos y personal, dirigir la comunicación externa, supervisar, asistir y asesorar tanto a sus compañeros como a sus subordinados, entre otras múltiples capacidades y aptitudes fundamentales para realizar eficazmente las funciones relacionadas con la materia y competencia de la Secretaría a su cargo.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de diputado federal integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; con fundamento en los artículos 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 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 reforma el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Primero. Se reforma el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 91. Para ser Secretario y Subsecretario de Estado se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación;

III. Haber residido en el país al menos durante cinco años previos a su designación;

IV. Poseer el día de la designación título profesional con antigüedad mínima de diez años, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello; en materias afines a las atribuciones que correspondan a la Secretaría respectiva;

V. Contar con al menos cinco años de experiencia en el servicio público o privado en actividades relacionadas con la materia y competencia de la Secretaría;

VI. Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa;

VII. Gozar de buena reputación y no haber sido sentenciado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza, faltas administrativas graves o hechos de corrupción u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, no podrá ser designado para desempeñar el cargo; y

VIII. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto religioso.

Segundo. Se reforma el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para quedar como sigue:

Artículo 15. Los Secretarios de Estado serán nombrados y removidos por el Presidente de la República y tendrán las funciones y atribuciones que establezca la presente ley, el acuerdo emitido para tal efecto, el reglamento interior respectivo y las demás disposiciones legales aplicables.

Los Secretarios y Subsecretarios de Estado deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 91 Constitucional mediante la publicación de la información curricular y documentación comprobatoria correspondiente en las páginas electrónicas de sus respectivas dependencias, en completa observancia de los principios de transparencia y máxima publicidad que rigen el actuar gubernamental.

Transitorio

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

Segundo. Los requisitos establecidos en el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos serán aplicables para los nombramientos que realice el Presidente de la República a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Notas

1 Guerrero A., Juan Pablo. Citado por Rafael Martínez Puón en: La Profesionalización de la Administración Pública en México . Dilemas y Perspectivas . Colección Iberoamericana. INAP.

2 Del Tronco, José. Las causas de la desconfianza política en México. 02/12/2011. Obtenido de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532012000200009

3 CNN México. Peña Nieto cae al nivel de aprobación más bajo de su gobierno: encuesta. Consultado en: <http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2015/07/31/pena-nieto-cae-al-nivel-de-aprobacion-mas-bajo-de-su-gobierno-encuesta>

4 GEA – ISA. México: Política, Sociedad y Cambio. Primera Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana 2015 .

5 Avalos A., Roberto. La profesionalización como sistema eficaz de personal en el marco de una administración pública orientada a resultados. Pag. 1

6 Merino, Mauricio. De la Lealtad individual a la Responsabilidad Pública. Revista de Administración Pública, pág. 7. Consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont /91/trb/trb1.pdf>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de marzo de 2016.

Diputado Francisco Javier Pinto Torres (rúbrica)

Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena

El que suscribe, Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, diputado federal de la LXIII Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La amnistía, palabra castellana de raíz griega que puede traducirse como “sin memoria”, es un acto por el cual el poder público de un Estado, motivado por razones políticas, anula la relevancia penal de ciertos hechos delictivos. Su diferencia con el indulto estriba en que este último concepto se refiere al perdón, que no desconocimiento, de una pena, mientras que la amnistía encierra el reconocimiento de los delitos como legítimos, extinguiendo la acción penal y haciendo cesar la condena y todos sus efectos. Amnistía es abolición, olvido; perdón es indulgencia, piedad. El perdón supone crimen; la amnistía no supone nada, a no ser la acusación. Así pues, la virtud de esta figura jurídica radica en el hecho de que ofrece, en el conflicto, una salida para reestablecer la calma, conciliar a los contrarios y fomentar la concordia social.

En nuestro país, la amnistía se encuentra contemplada en la fracción XXII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece la facultad del Congreso General para “conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación”. Al ser ésta una facultad exclusiva del Poder Legislativo, puede calificársele como un acto de alta consideración democrática, pues su decreto es competencia única del Congreso de la Unión, en donde está representada tanto la nación como el pacto federal. Asimismo, está reglamentada en el artículo 92 del Código Penal Federal, donde se determina que “la amnistía extingue acción penal y las sanciones impuestas, excepto la reparación del daño, en los términos de la ley que se dictare concediéndola”. Mediante la amnistía, el Estado renuncia circunstancialmente a su potestad penal, en virtud de requerimientos graves de interés público, particularmente por causas de carácter político, que hacen necesario un llamado a la concordia y el apaciguamiento colectivo.

La historia legislativa en México registra varios momentos en donde el Estado ha concedido amnistías para salvaguardar el orden social y reparar los daños cometidos en contra de quienes han debido ejercer, en legítima defensa de

causas para muchos consideradas justas, conductas de carácter delictuoso, permitiendo a su vez fortalecer el papel del Estado y sus instituciones. Baste recordar las amnistías presentadas a iniciativa de los presidentes Luis Echeverría en 1976, que facilitó la liberación de presos políticos vinculados al conflicto estudiantil de 1968, y José López Portillo en 1978, que permitió extinguir, gracias a la presión del llamado Frente Nacional contra la Represión y el Comité Eureka, la acción penal contra responsables de supuestos actos de sedición e incitación a la rebelión durante la época.

La más reciente de estas iniciativas, la Ley de Amnistía de Chiapas de 1994, permitió se otorgase amnistía a todas aquellas personas relacionadas con los actos de violencia suscitados en varios municipios del estado a raíz del levantamiento en armas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Dicha amnistía, presentada apenas veintidós días después de la ocupación de las presidencias municipales de San Cristóbal de Las Casas, Ocosingo, Las Margaritas y Altamirano por parte del EZLN, durante una etapa de recrudescimiento de las agresiones y detenciones arbitrarias a sus miembros y simpatizantes, constituyó una pieza esencial en el proceso de pacificación, pues evidenció un compromiso institucional por avanzar hacia la restauración de las condiciones de seguridad en la región sin perjuicio del pleno respeto de los derechos humanos de los involucrados. Para el EZLN era obvio que para entablar un proceso de diálogo significativo el Estado debía, primero, de reconocer la existencia de presos políticos aprehendidos a raíz del conflicto, y segundo, garantizar su inmediata liberación en el marco del cesación de las represalias en su contra.

Ahora bien, para definir a los sujetos a beneficiar por esta ley, es necesario conceptualizar categorías que si bien carecen de precisión formal, han sido objeto de un amplio cuerpo de estudios que ha permitido comprender con mayor claridad las dimensiones de este tipo de actos jurídicos. Destaca, primero, el término de preso político, utilizado para referirse a quienes buscando la transformación de un sistema de poder y sus instituciones gubernamentales, usualmente bajo la motivación altruista de transitar de un sistema injusto a uno justo y democrático, han promovido tácita o explícitamente el ataque violento a las instituciones, y por ello han sido inculcados y encarcelados por delitos consignados en la legislación penal, sugiriendo una persecución por motivaciones ideológicas o políticas.

Segundo, el concepto de preso de conciencia. Amnistía Internacional, organización internacional con amplio reconocimiento en materia de promoción y defensa de los derechos humanos, ha establecido una definición clara al respecto: "Se considera preso de conciencia a toda persona encarcelada o sometida a otras restricciones físicas por sus convicciones políticas, religiosas o cualquier otro motivo de conciencia, así como por su origen étnico, sexo, color, idioma, origen nacional o social, situación económica, nacimiento, orientación sexual u otras circunstancias, siempre que esa persona no haya recurrido a la violencia ni propugnado su uso". Su aprehensión y/o persecución se produce en el marco de su supuesta amenaza a un código de valores morales o institucionales promovido por quienes hegemonizan el orden establecido, el establishment , que los

considera un mal ejemplo para una sociedad a la que no se le permite diferir de los lineamientos impuestos.

Ahora bien, debemos reconocer que nuestro sistema penal ha permitido que existan personas que, agravándose su situación por su incapacidad económica y carencia en el acceso de buenos sistemas de defensoría legal, han sido recluidos a base de expedientes conformados por delitos prefabricados a causa de sus actividades políticas. Destacan casos como los del doctor José Manuel Mireles Valverde, ex vocero y principal líder de los grupos autodefensa en Michoacán. El 27 de junio de 2014, en un fuerte operativo policiaco que incluyó la participación de agentes militares y policías federales y locales, el doctor Mireles fue detenido junto con otras 69 personas en La Mira, municipio de Lázaro Cárdenas, Michoacán, imputados por supuestas violaciones a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, a decir, la portación de armas de grueso calibre, acusación a la que días más tarde se sumarían los cargos de posesión de marihuana y cocaína. Sobre estas acusaciones, tanto la defensa legal de Mireles como varios testigos de los hechos declararían, ante el Ministerio Público, Comisión Nacional de Derechos Humanos y otras instancias internacionales de protección a los derechos humanos, que las armas habían sido plantadas y que el proceso de detención se había realizado con base en un uso excesivo de la fuerza, que incluyó amenazas, insultos, amordazamientos, robo de posesiones, amedrentamientos y múltiples golpes contra los aprehendidos, poniéndolos en delicado estado de salud. Además, se interpusieron quejas a causa de que las autoridades judiciales mantuvieron incomunicado a Mireles por más de veinte horas, negándole el acceso a los medicamentos necesarios para el tratamiento a su problema de diabetes. Por si esto fuera poco, la detención se llevó a cabo sin orden de aprehensión y al tratarse de un caso que no exhibía flagrancia o urgencia, contravino lo establecido en el artículo 16 constitucional.

Sin embargo, las faltas al debido proceso no terminarían ahí pues luego de su detención, el juez federal Armando Wong dictó, con sospechosa celeridad, auto de formal prisión contra Mireles, quien fue trasladado apenas dos días después, junto con tres de sus escoltas, al Centro Federal de Readaptación Social (Cefereso) número 11, penal de máxima seguridad ubicado en la ciudad de Hermosillo, Sonora, en donde ha permanecido desde julio de 2014. Durante las horas más críticas de este proceso, jamás se le permitió al doctor Mireles hacer la debida llamada a un defensor dentro del plazo previsto por la ley. Cabe destacar que la detención del doctor Mireles se ordenó luego de que Alfredo Castillo Cervantes, en aquel entonces comisionado para la seguridad de Michoacán, rechazara su solicitud de unirse a la recientemente creada Policía Estatal de Fuerza Rural, bajo el argumento artificioso que su autoridad había sido desconocida por el Consejo de Autodefensas y que, habiendo sido expulsado de aquella organización, estaba impedido para portar armas de fuego. Sin embargo, durante los días posteriores a la detención, funcionarios de alto rango como el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chongo, y el propio comisionado Castillo realizaron diversas declaraciones, conscientes que el proceso judicial no había sido desahogado por completo, respecto a que Mireles había sido apresado por incumplir con los

acuerdos de registro de las autodefensas. Estas acciones solo agravaron la situación de incertidumbre social y jurídica de un hombre que, habiendo puesto su vida y la de sus seres queridos en riesgo, había decidido luchar en contra los abusos, extorsiones e injusticias cometidas por los cárteles del narcotráfico en Michoacán.

El caso de Nestora Salgado, jefa de la policía comunitaria en Olinalá, Guerrero, es también emblemático de esta clase de procesos judiciales marcados por el dolo y la persecución de carácter político. El 19 de agosto de 2013, la Jueza Segunda de Primera Instancia en Materia Penal del Distrito Judicial de los Bravo (Chilpancingo) emitió dentro de la causa penal 142/2013-I una orden de aprehensión contra la líder indígena por el delito de secuestro agravado. Apenas dos días después, Sergio Javier Lara Montellano, Secretario de Seguridad Pública y Protección Civil de Guerrero, solicitó que Nestora fuera internada en el Cefereso número 4 Noroeste, ubicado en Tepic, Nayarit. De inmediato se autorizó ese ingreso, aun antes de ser detenida. Por la tarde de ese mismo día, Nestora fue detenida en Olinalá, Guerrero, por elementos del Ejército mexicano, quienes la entregaron a la Armada de México, para ser trasladada vía terrestre a Chilpancingo. Apenas arribaron al lugar la entregaron a un comandante de la policía ministerial, quien de manera inmediata la subió a un helicóptero para trasladarla al puerto de Acapulco. Al llegar a su destino, Nestora fue encerrada e incomunicada en un sitio que no pudo identificar. No fue sino hasta la mañana del 22 de agosto de 2013 que Nestora Salgado fue presentada ante la Jueza Penal para recabar su declaración preparatoria, sin que previamente se le hubiese mostrado orden de aprehensión alguna.

Durante todo este proceso, se cometieron múltiples violaciones a los derechos de debido proceso y defensa adecuada cometidos tanto por agentes del ministerio público como por jueces del fuero común. Destacan los siguientes:

- 1) La detención arbitraria de Nestora por fuerzas armadas (Ejército y Armada de México), pues estas entidades no cuentan con facultades para ejecutar órdenes de aprehensión.
- 2) El traslado ilegal que la condujo a un penal de máxima seguridad, sin petición fundada y motivada del Ministerio Público y sin orden judicial. Hoy se tiene conocimiento que la decisión de internar a Nestora se ejecutó a través de un acto administrativo que provino del almirante Sergio Javier Lara Montellano, secretario de Seguridad Pública y Protección Civil del Estado de Guerrero. Cabe destacar en este sentido que el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guerrero no contempla la hipótesis del traslado de un procesado hacia un penal de máxima seguridad.
- 3) Dilaciones extraordinarias en el proceso, pues entre la puesta a disposición, la calificación de la legalidad de la detención y la resolución de la situación jurídica de Nestora transcurrieron en exceso los términos que señala el artículo 19 constitucional y el artículo 15 del Código de Procedimientos Penales. Además, por

lo que hace a la causa 196/2013, el juez decretó la legal detención hasta el 6 de febrero de 2014, no obstante que el exhorto lo había recibido el 28 de enero de 2014, señaló las 10:00 horas del 18 de febrero para su declaración preparatoria; mientras que en la causa penal 48/2014 el juez calificó de legal la detención de Nestora hasta el 16 de diciembre 2013, no obstante que ésta fue puesta a disposición desde el 9 de diciembre de 2013.

4) Falta de notificación consular, debido a su doble nacionalidad mexicana/norteamericana. Esta omisión privó a Nestora de su derecho a tener contacto y asistencia consular con la embajada norteamericana.

5) Negativa del juez para contar con un abogado de su confianza. No obstante que en fecha 26 de agosto de 2013 Nestora Salgado designó defensores particulares, la Jueza Segunda Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de los Bravo, le negó ese derecho aduciendo que existían discrepancias entre las firmas que había estampado al momento de rendir su declaración preparatoria y la firma del escrito de designación de defensores.

Como se observa, en ambos casos los inculpados fueron conducidos a la cárcel mediante procesos judiciales plagados de anomalías y contradicciones, envueltos en cuestionamientos por parte de múltiples organizaciones defensoras de los derechos humanos, medios independientes, especialistas en derecho penal, intelectuales, juristas y sociedad civil en general, quienes, a su vez, denunciaban públicamente una innegable persecución política contra los implicados. En el mismo marco de transgresión al debido proceso, se han girado y ejecutado cientos de órdenes de aprehensión injustificadas contra de personas que, frente al evidente dolo y despotismo de las autoridades correspondientes, solo puede calificárseles como presos políticos y de conciencia.

Todos estos casos actúan en contra los principios de Pro Persona y de Debido Proceso, y representan violaciones flagrantes a lo estipulado por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de los cuales México forma parte.

En este contexto, debemos reconocer también una realidad que, a dos décadas de la suscripción de los Acuerdos de San Andrés, debiera despertar entre los legisladores no sólo la mayor preocupación, sino el más enérgico de los repudios. El hecho de que los casos de persecución por motivos políticos escalen y se acentúen cuando se trata de hombres y mujeres de origen indígena. Herederos de un vasto legado cultural que haya entre sus raíces más hondas una tradición histórica de organización comunitaria, estas personas conocen, quizás como ninguna otra, de sus cualidades como modo para enfrentar los abusos de poder del régimen. Sin embargo, en la actualidad, las expresiones de resistencia que proceden de pueblos y comunidades indígenas se han vuelto objeto de constante

criminalización por parte del gobierno mexicano, llevando injustamente a la cárcel a decenas de sus integrantes. La persecución política de indígenas es particularmente agravante, pues recrudece la de por sí difícil cuesta de marginación, pobreza y falta de oportunidades que estos pueblos deben remontar para salir adelante.

Por desgracia, pese la constante ocurrencia de estos hechos el gobierno federal se ha negado sistemáticamente a reconocer esta realidad y de manera obstinada ha insistido en identificar como delincuentes a quienes enarbolan la muchas veces legítima necesidad de exigir, frente a los terribles escenarios de desigualdad, pobreza, violencia y exclusión que enmarcan la vida de amplísimos sectores de la sociedad mexicana, un mejor y más justo contrato social. Al mismo tiempo, diversos organismos no gubernamentales dedicados a la defensa de los derechos humanos denuncian la existencia de cientos de presos políticos y de conciencia en las cárceles federales y estatales de México, viviendo en deplorables condiciones de higiene y acceso a la salud y alimentación.

En este sentido, el Comité Cerezo, destacada organización de derechos humanos abocada a la liberación de presos políticos, declaró en un estudio publicado en 2010 que de 2002 a 2008, 1,373 personas fueron detenidas por motivos políticos, de las cuales 1,056 fueron hombres, 279 mujeres y 38 menores de edad. De los 1,373 presos, 1,320 fueron catalogados como presos de conciencia, 44 como injustamente presos asociados a motivos políticos, y 9 como presos políticos. En el mismo estudio, se señaló que las entidades con mayor número de presos eran Oaxaca, el Estado de México, Guerrero Michoacán y Chiapas, concentrando el 78 por ciento del total de presos políticos en el país. En la actualidad, el Comité Cerezo calcula que existen alrededor de 350 presos políticos y de conciencia reclusos en cárceles mexicanas. Por su parte, el Comité Nestora Libre ha denunciado el injusto encarcelamiento de 328 autodefensas en Michoacán, de 13 policías comunitarios en Guerrero y de varios dirigentes populares en Puebla que se han opuesto a la construcción infraestructura minera y termoeléctrica. En el mismo sentido, el Comité para la Libertad de los Presos Políticos y el Cese a la Represión en Puebla ha señalado que en México existen 500 presos y perseguidos políticos, 241 de los cuales proceden del estado de Puebla. Por si esto fuera poco, estadísticas de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) revelan que de las 257 mil 291 personas encarceladas en 2015, apenas 148 mil (58 por ciento) había recibido sentencia condenatoria, dejando a más de 109 mil personas presas (42 por ciento) sin la sentencia de un juez. Las cifras del CNS también resaltan que contando con un cupo máximo de 203 mil 228 personas, los centros penitenciarios sufren un exceso de más de 54 mil reos y que el 51 por ciento de las cárceles mexicanas están saturadas.

Ante esta inadmisibles realidad política y penitenciaria es evidente la necesidad de un impulsar un recurso legislativo como el de la amnistía que ofrezca, frente a las contradicciones en el discurso de un gobierno que dice pugnar por la concordia, el desarrollo y la pacificación del país y en los hechos demuestra lo contrario, esperanza para los afectados que les permita recuperar la dignidad de sus vidas.

Una acción de estas características constituiría un acto de alto valor simbólico pues además de comenzar a reparar el deterioro en el tejido social provocado por conflictos en donde a menudo el Estado mexicano también es responsable, mostraría indicios de un cambio sustancial en la estrategia empleada para dar solución a las distintas expresiones de crítica y resistencia al aparato institucional y modelo de gobierno, distanciándonos de la política punitiva hasta hoy empleada para dar paso a una basada en el respeto a los derechos humanos. Cabe agregar, además, que evitaría el desamparo de cientos de familias, víctimas de la injusta reclusión de sus seres queridos.

Tomando en consideración estos hechos, el propósito de este cuerpo jurídico gira en torno, primero, al necesario reconocimiento de la existencia de presos políticos y de conciencia en México, para entonces comprender su condición de víctimas de procesos judiciales a menudo colmados de irregularidades, los cuales han sido desahogados muchas veces aprovechándose de su desigualdad económica, social y cultural, haciéndoles imposible presentar una apropiada defensa. Como garantes del orden jurídico nacional, es nuestro deber como legisladores vigilar y exigir que todo procesamiento judicial se realice dentro de la técnica legal más inobjetable, haciéndose respetar los principios de equidad y justicia que emanan de nuestra Carta Magna.

Por sus características, esta amnistía exhorta a esta Cámara a la comprensión de la desesperanza como explicación de conductas fuera del marco de la ley, que han sido inspiradas como reivindicación ante situaciones injustas, inequitativas e indignas. Sabemos bien que la amnistía no borra por completo la injusticia cometida; sin embargo, ésta constituye un engrane nodal en el proceso para la reivindicación de las causas de los afectados, la concordia social y la lucha irrenunciable por el respeto de los derechos humanos. Sabemos también que presos políticos como el doctor Manuel Mireles o la Sra. Nestora Salgado han recorrido prácticamente todas las instancias legales para resolver sus casos, padeciendo una y otra vez la negligencia de las autoridades competentes, quienes les han obstaculizado e impedido el acceso a su libertad, y que por tanto, la única salida posible para dar solución a estos agravios debe ser resultado de una decisión política emanada de esta honorable representación.

Por todo lo anterior, es imperativo encontrar cuanto antes solución a un problema que exhibe de forma flagrante la condición actual que guarda nuestro país con respecto al respeto de los derechos humanos, especialmente el derecho a la justicia. No podemos permitir se normalice un Estado en donde el acceso a la justicia se mantenga rebasado por la impunidad, ineficiencia e incapacidad de todos los eslabones del sistema para proteger los derechos fundamentales de todos los mexicanos.

Debemos ser conscientes de que para resolver cualquier conflicto es indispensable propiciar condiciones de paz y certeza jurídica para los involucrados. Una política que apueste por remediar las exigencias enarboladas por los movimientos sociales mediante la persecución y encarcelamiento

sistemático de quienes, frente a la crudeza de las circunstancias, han decidido exponer sus vidas para defender su patrimonio, sus derechos y sus seres queridos, no es sólo un absurdo, sino que constituye una cruel injusticia y un total despropósito. Penalizar y castigar así, sin un examen crítico de la situación presente, sólo perpetua la ignorancia respecto de las causas originarias de las diversas problemáticas que sufre el país. Para combatir la violencia no es necesario más violencia, sino acciones integrales para impulsar el desarrollo económico y social en las regiones afectadas, así como el apoyo irrenunciable para las víctimas y quienes la historia reciente ha lastimado y soslayado.

Es compromiso de las diversas manifestaciones sociales representadas en esta Soberanía hacer prevalecer en todo momento y ante cualquier circunstancia el respeto de las garantías individuales y los derechos humanos. Asimismo, la fracción XXII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos confiere la facultad para conceder amnistía, permitiendo con ello salvaguardar la paz nacional. Por tanto, sirva la aprobación de esta ley para consolidar la posición de la Cámara de Diputados respecto al respeto inalienable de nuestros derechos fundamentales.

Fundamento legal

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

Decreto por el que se reforma la fracción XXII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

Único. Se reforma la fracción XXII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 73. ...

I. a XXI...

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales del fuero común y de la Federación.

XXIII. a XXX...

Transitorios

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de marzo de 2016.

Diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez (rúbrica)

Que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Claudia Edith Anaya Mota, del Grupo Parlamentario del PRI

Quien suscribe, diputada Claudia Edith Anaya Mota, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el inciso e) a la fracción II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el que se agrega la inclusión como un criterio que orienta la educación pública, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

La educación es la formación del individuo con proyección social, es decir los conocimientos, saberes, competencias y habilidades adquiridas a través de la educación no tienen otro fin más que el desarrollo de la sociedad en su conjunto, es decir es un proceso por el cual las personas se integran a la sociedad. La sociedad contemporánea presenta sistemas complejos que requieren de una mejor educación para que el individuo pueda interactuar plenamente en ella, el proceso educativo debe mejorar constantemente y sistematizarse para lograr que todos los individuos adopten ciertos conocimientos y habilidades consideradas básicas para su adecuada incorporación en la sociedad. Emile Durkheim se refiere a ello de la siguiente manera “la educación común es función del estado social; pues cada sociedad busca realizar en sus miembros, por vía de la educación, un ideal que le es propio”.¹ Es decir este proceso sistemático es responsabilidad del estado, quien adopta la responsabilidad del diseño del sistema educativo en conjunto y lo dota de los ideales que considera propios.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los principios sobre los que se basa la educación pública en México, de acuerdo al texto de su artículo 3º, que a la letra dice:

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

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

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y

d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;²

Es de afirmarse que la política educativa en México, no sólo tiene como objetivo una alfabetización a través de la apropiación de conocimientos, sino la formación del individuo para su inclusión plena en la sociedad, donde su contribución única sea el principio del progreso nacional; igualmente plantea la necesidad de incorporar valores como la democracia, el nacionalismo y el respeto a los derechos humanos; esta visión de la educación en México permite la movilidad social y la consolidación del Estado de Derecho.

De acuerdo a Paulo Freire: La alfabetización, y por consiguiente toda la tarea de educar sólo es auténticamente humanista en la medida en que procure la integración del individuo a su realidad nacional, en la medida en que pierda el miedo a la libertad: en la medida en que pueda crear en el educando un proceso de recreación, de búsqueda, de independencia y, a la vez, de solidaridad. ³ Antes

bien el proceso educativo tiende a empoderar al individuo a través de la integración a su entorno, permitiendo su interacción plena.

La educación es un derecho humano esencial que posibilita el ejercicio de los demás derechos. La educación promueve la libertad y la autonomía personal. Gracias a ella, es posible mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales de un país; esta? demostrado que el incremento de la escolaridad de la población se asocia con el mejoramiento de la productividad, la movilidad social, la reducción de la pobreza, la construcción de la ciudadanía y la identidad y, en definitiva, con el fortalecimiento de la cohesión social. 4 La anterior cita se desprende de un ambicioso estudio sobre la educación y su acceso en nuestro país, misma que sirve como premisa para fijar las metas persigue el Estado Mexicano en materia de este derecho fundamental, este documento elaborado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado en el año de 2012, no considera dentro del documento a las personas con discapacidad y su inclusión dentro del sistema educativo, más aún no existe en su base de datos un indicador o un parámetro de referencia relativo.

La discapacidad es el resultado de la exclusión de las personas en su entorno, de acuerdo a sus características, no es precisamente una limitación total, puesta que solamente es una condición referencial y situacional, que mantiene su permanencia en cuanto la sociedad no realiza acciones que incluyan en igualdad de condiciones a las personas con discapacidad. Reiterando el carácter situacional de la discapacidad, la educación no está exenta de factores que generan una brecha entre las personas por esta condición humana.

Derivado de la exclusión social las personas con discapacidad no logran incorporarse debidamente a la sociedad, ni tampoco ser sujetos plenos de derechos, en particular y para los intereses que persigue la iniciativa se exponen diversos indicadores respecto a el acceso a la educación por parte de este grupo social, contenidos en el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018:5

Con esta reforma contribuiremos a que nuestro país cumpla con las Recomendaciones que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas le formuló en su 12° periodo de sesiones. El Comité manifestó su preocupación por la persistencia del modelo de educación especial, y en su Recomendación 48 inciso a) llamó al Estado mexicano a reconocer en la legislación un sistema de educación inclusiva en todos los niveles educativos y el desarrollo de ajustes razonables con recursos suficientes.

Por otra parte, el Informe Mundial sobre Discapacidad 2011 aporta información sustantiva de los obstáculos a que se enfrenta la población con discapacidad, como los siguientes:

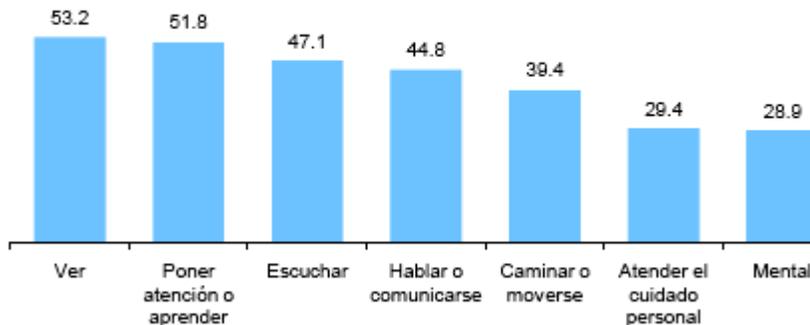
a) El diseño de políticas no siempre tiene en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad, o bien no cumplen las normas existentes.

...

h) La falta de datos rigurosos y comparables sobre la discapacidad y la falta de pruebas objetivas sobre los programas pueden dificultar la comprensión e impedir que se adopten medidas. Conocer el número de personas con discapacidad y sus circunstancias puede mejorar los esfuerzos para eliminar obstáculos y proporcionar servicios que permitan la participación de las personas con discapacidad.

El Censo 2010 muestra que la población con discapacidad de 3 a 29 años se encuentra en desventaja frente a su contraparte sin discapacidad, ya que 45 de cada 100 asisten a la escuela, y entre las personas sin discapacidad lo hacen 56 de cada 100. Esta medición estadística indica que las niñas y niños con dificultad mental, para atender el cuidado personal, hablar o comunicarse y poner atención o aprender, representan entre el 46.1% y 60.5% de población que no sabe leer y escribir en este grupo etario. El grupo que tienen dificultad para escuchar 29.7%, caminar o moverse 29.1% y ver 12.6%. Las niñas y niños con discapacidades cognitivas y de comunicación son los que enfrentan más restricciones para acceder a la educación y es uno de los grupos sociales menos integrados al ámbito educativo .

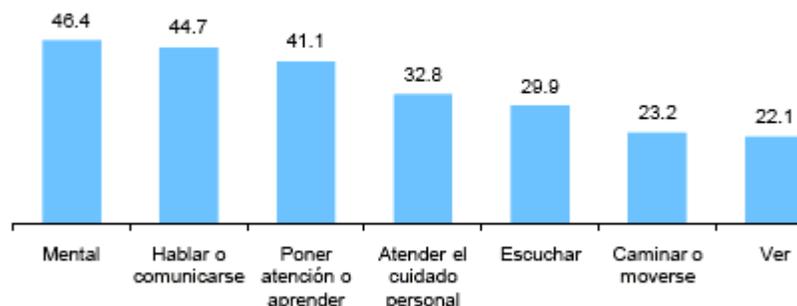
Porcentaje de población con discapacidad de 3 a 29 años que asiste a la escuela, por tipo de discapacidad, 2010



Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Base de datos de la muestra.

Las personas de 15 años y más, con limitaciones mentales, para hablar o comunicarse, y poner atención o aprender, representan entre 40% y 50% de analfabetas. Las personas con dificultades para atender el cuidado personal 32.8%, para escuchar 29.9%, caminar o moverse 23.2% y ver 22.1%. Las diferencias porcentuales son amplias y muestran las restricciones en el acceso educativo de la población con limitaciones cognitivas y de comunicación.

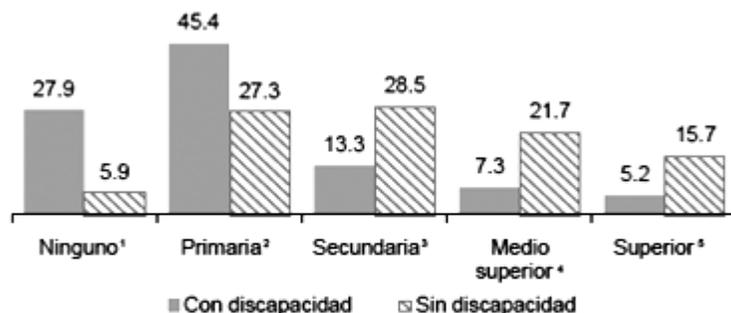
Porcentaje de población con discapacidad analfabeta por tipo de discapacidad, 2010



Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Base de datos de la muestra.

El Censo 2010 reporta que entre la población con discapacidad, el 27.9% no tiene estudios, 45.4% terminó al menos un año de primaria, 13.3% uno de secundaria, 7.3% uno de media superior y 5.2% uno de superior; el 86.6% de la población con discapacidad tiene como máximo estudios de educación básica. En conclusión entre la población con discapacidad, 3 de cada 10 no tiene estudios, 4 de esos 10 terminó al menos un año de primaria, 1 grado uno de secundaria, 7.3% uno de media superior y 5.2% uno de superior.

Distribución porcentual de la población de 15 años y más, por condición de discapacidad según nivel de escolaridad, 2010



Nota: No se grafica el no especificado de nivel de escolaridad: 0.0% en cada caso.

¹ Incluye también preescolar.

² Incluye primaria completa e incompleta.

³ Incluye secundaria completa e incompleta y técnicos con antecedente de primaria.

⁴ Incluye los estudios de preparatoria o bachillerato, carreras técnicas o comerciales con antecedente de secundaria y normal básica.

⁵ Incluye los estudios de licenciatura, profesional, normal superior, técnico superior o tecnológico, maestría y doctorado.

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Base de datos de la muestra.

Actualmente en México, se reconoce el modelo de educación especial para las personas con discapacidad, de acuerdo al texto del artículo 41 de la Ley General de Educación, que a la letra dice:

Artículo 41.- La educación especial esta? destinada a personas con discapacidad , transitoria o definitiva, así? como a aquellas con aptitudes sobresalientes.

Atenderá? a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social incluyente y con perspectiva de género.

Tratándose de menores de edad con discapacidad, esta educación propiciara? su integración a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos. Para quienes no logren esa integración, esta educación procurara? la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios.⁶

Este modelo solamente incluye a las personas con discapacidad, particularmente niñas, niños y adolescentes en la educación básica, (Preescolar, Primaria y Secundaria), excluyendo su alcance de la educación media superior, superior, técnica y para adultos, derivado de lo cual se mantiene la brecha entre los pares sin discapacidad, reflejada en las cifras citadas con anterioridad, particularmente reiterando que el 86.6% de la población con discapacidad en nuestro país tiene como máximo grado de estudios la educación básica.

De acuerdo al documento de divulgación titulado “La Educación Especial en México”⁷ a cargo de la Secretaría de Educación Pública a través de la Subsecretaría de Educación Básica se constata que los servicios educativos encaminados a la población con discapacidad se concentran únicamente en los menores de edad que cursan la educación básica. Según datos referidos en dicho documento, actualmente se cuentan con 5,935 unidades de educación especial concentrados primordialmente en Centros de Atención Múltiple (CAM, 1647) y Unidades de Apoyo a la Educación Regular (USAER, 4100); los cuales realizan las siguientes acciones:

USAER: Apoyar el proceso de inclusión educativa de alumnos con necesidades específicas que requieren de mayores apoyos educativos, en las instituciones de educación inicial y las escuelas de educación regular.

CAM: Escolarizar a aquellos alumnos que presentan discapacidad severa, múltiple, trastornos generalizados del desarrollo, o que por la discapacidad que presentan, requieren de adecuaciones curriculares altamente significativas y de apoyos generalizados y/o permanentes.

Las acciones señaladas dentro del modelo de educación especial se interpretan de la siguiente forma, la primera incorpora a los alumnos con discapacidad a la educación regular proporcionando “Apoyos Educativos”, que pueden ser relacionados con el concepto de “Ajuste Razonable”⁸ contenido en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, respondiendo a la necesidad de una educación básica inclusiva, que permite alcanzar los objetivos de la educación de acuerdo a los principios del artículo 3º constitucional, señalados con anterioridad.

La segunda acción ejercida principalmente por los CAM, tiene como objetivo incorporar de manera paulatina e individualizada a menores de edad con discapacidad, cuyas necesidades requieren un trabajo conjunto de diversos especialistas; donde los progresos no deben ser evaluados de manera convencional y adicionalmente la incorporación a la sociedad es un área de trabajo importante.

Es importante señalar que la iniciativa reconoce la necesidad de la educación especial en los CAM, antes bien el objetivo principal que persigue es la incorporación progresiva del modelo de educación inclusiva, en todo el sistema educativo nacional. Existe una diferencia conceptual, metodológica y curricular entre los modelos inclusivo y especial, para efectos de la exposición de motivos, se refieren diversas definiciones especializadas sobre educación inclusiva, con la finalidad de establecer parámetros que identifiquen la conveniencia de este modelo.

La definición más utilizada de “educación inclusiva”, corresponde a la desarrollada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO- en el marco del programa Educación para Todos, de acuerdo al siguiente texto:

“La educación inclusiva puede ser concebida como un proceso que permite abordar y responder a la diversidad de las necesidades de todos los educandos a través de una mayor participación en el aprendizaje, las actividades culturales y comunitarias y reducir la exclusión dentro y fuera del sistema educativo. Lo anterior implica cambios y modificaciones de contenidos, enfoques, estructuras y estrategias basados en una visión común que abarca a todos los niños en edad escolar y la convicción de que es responsabilidad del sistema educativo regular educar a todos los niños y niñas. El objetivo de la inclusión es brindar respuestas apropiadas al amplio espectro de necesidades de aprendizaje tanto en entornos formales como no formales de la educación. La educación inclusiva, más que un tema marginal que trata sobre cómo integrar a ciertos estudiantes a la enseñanza convencional, representa una perspectiva que debe servir para analizar cómo transformar los sistemas educativos y otros entornos de aprendizaje, con el fin de responder a la diversidad de los estudiantes. El propósito de la educación inclusiva es permitir que los maestros y estudiantes se sientan cómodos ante la diversidad y la perciban no como un problema, sino como un desafío y una oportunidad para enriquecer las formas de enseñar y aprender”.⁹

Es decir la inclusión persigue como objetivos, el reconocimiento y la eliminación progresiva de barreras, la participación y presencia de todos los estudiantes en las actividades escolares y la identificación de los grupos que pudieran encontrarse en rezago o marginación e incluso fracaso escolar. Es decir es un proceso que adopta la diversidad en todos sus aspectos, para responder de mejor manera a los retos que implica. La escuela es un agente de organización social, “por una parte, porque contribuyen a reproducir el orden social; por otra, por la esperanza de que pueden contribuir a mejorar ese orden. Las escuelas caminan orientadas así? entre el pasado y el futuro. Su tarea no es sólo preservar el pasado, sino construir

el futuro, [...] Se aprende una relación con el conocimiento y con la realidad a la que ese conocimiento se refiere y sobre la que se le permite actuar. Se aprenden formas de relaciones con otras personas. Se aprenden ideas sobre uno mismo, sobre nuestro lugar en la estructura social, en la vida y en el mundo, se desarrollan esperanzas y expectativas, se adquieren habilidades”.¹⁰

Esta caracterización social de la educación pública reafirma la premisa sobre la cual se motiva la Iniciativa “La educación pública en México debe considerar la inclusión como uno de sus objetivos” .

Primordialmente porque la educación debe estar encaminada a la superación de desigualdades, la exclusión social no se percibe sólo en materia económica, existe igualmente en la fragmentación cultural de la sociedad y la segmentación del espacio público, “La exclusión social va más allá? de la pobreza ya que tiene que ver con la ausencia de participación en la sociedad y con la falta de acceso a bienes básicos y redes de bienestar social, lo cual conduce a un número cada vez mayor de personas a “quedar fuera de la sociedad” y a vivir por debajo de los niveles de dignidad e igualdad a los que todos tenemos derecho.”¹¹ Este hecho confirma la necesidad de que el Estado mexicano deba promover la inclusión en el aula escolar de todas las personas para la construcción de una sociedad donde progresivamente se superen las barreras, las personas con discapacidad, los indígenas, entre otros grupos vulnerables se encuentran en la actualidad en un severo estado de exclusión, por lo que la educación deberá convertirse en el mecanismo para su empoderamiento.

La educación vista sólo desde el modelo especial, aísla a las personas con discapacidad del proceso de convivencia escolar, por ello al ampliar la visión a través del modelo inclusivo, se contará con un sistema educativo que privilegie la interacción de las personas en el entorno escolar reafirmando el reconocimiento de la diversidad, como un elemento que enriquece la sociedad y no como un conjunto de necesidades especiales.

La inclusión social pasa necesariamente, aunque no sólo, por una mayor inclusión en la educación, es decir por el desarrollo de escuelas o contextos educativos que acojan a todas las personas de la comunidad, independientemente de su procedencia social, cultural o características individuales, y den respuesta a la diversidad de necesidades de aprendizaje. Una escuela inclusiva es aquella que no tiene mecanismos de selección ni discriminación de ningún tipo, y que transforma su funcionamiento y propuesta pedagógica para integrar la diversidad del alumnado favoreciendo así? la cohesión social que es una de las finalidades de la educación. ¹²

Al incorporar dentro del texto Constitucional, la inclusión como un criterio que oriente la educación pública, en todos los niveles, considerando las modalidades técnicas, para adultos, digitales y relacionadas. Esta reforma deberá considerar modificaciones curriculares y pedagógicas que inserten la diversidad como un elemento de aprendizaje y conocimiento, no como una dificultad derivada de las

diferentes características de las personas. La educación inclusiva tendrá que ser un referente para la eliminación de las desigualdades que segregan a los grupos vulnerables, que se encuentran en un riesgo mayor de marginación y exclusión.

Es por lo anteriormente expuesto y de acuerdo a los artículos señalados en el proemio que se presenta ante esta honorable soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona el inciso e) a la fracción II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

...

...

I. ...

II. ...

...

a) - d)...

e) Sera inclusivo, promoverá la participación y la presencia de las personas en el sistema educativo nacional en todos sus niveles y modalidades, así como el pleno desarrollo de sus habilidades y capacidades; considerando la diversidad de características humanas, sociales, culturales y económicas; privilegiando la eliminación de las desigualdades.

III. a IX. ...

Transitorios

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

Notas

1 “La educación, un fenómeno social complejo”, Cabrera G., Vázquez R., revista digital Sociedad de la Información, disponible en: <http://www.sociedadelainformacion.com/38/complejo.pdf>

2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF: 26/06/2013, Última Reforma, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

3 La educación como práctica de la libertad, Freire P., Siglo XXI Editores, 1988, disponible en: <http://www.educacionsalta.com.ar/files/archivos/bibliotecas/3/eccbc87e4b5ce2fe28308fd9f2a7baf3.pdf>

4 La educación en México, Estado actual y consideraciones sobre su evaluación, INEE; 2012, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/reu/docs/presentacion_211112.pdf

5 Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, Sedesol, DOF: 30/04/2014. Disponible en: <http://www.gob.mx/conadis/documentos/programa-nacional-para-el-desarrollo-y-la-inclusion-de-las-personas-con-discapacidad-2014-2018>

6 Ley General de Educación, DOF: 28/01/2011, última reforma disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_171215.pdf

7 La Educación Especial en México, SEP, 2014, disponible en: <http://innovec.org.mx/home/images/educacion%20especial-mexico%20fabiana%20romero.pdf>

8 Artículo 2º: Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ... II. Ajustes Razonables. Se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales; Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, DOF: 30/05/2011, disponible en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD_171215 .pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD_171215.pdf)

9 Echeita, G., Ainscow, M., La Educación Inclusiva como derecho. Marco de referencia y pautas de acción para el desarrollo de una revolución pendiente, Segundo Congreso Iberoamericano de Síndrome de Down, España 2010, disponible en:

https://www.uam.es/personal_pdi/stmaria/sarrio/DOCUMENTOS,%20ARTICULOS,%20PONENCIAS,/Educacion%20inclusiva%20como%20derecho.%20Ainscow%20y%20Echeita.pdf

10 La escuela como agente socializador, De Luca, S., Revista Iberoamericana de Educación, disponible en: <http://rieoei.org/deloslectores/406DeLuca.pdf>

11 Marco Conceptual de Educación Inclusiva, Guijarro Blanco, R., Conferencia Internacional de Educación, UNESCO, 2008, disponible en: http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Policy_Dialogue/48th_ICE/CONFINTED_48_Inf_2__Spanish.pdf

12 Ibídem.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la honorable Cámara de Diputados, a 1 de marzo de 2016.

Diputada Claudia Edith Anaya Mota (rúbrica)

Que reforma los artículos 89, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, diputada federal Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 89, fracción II, 115, fracción I y VIII, 116, fracción IV, incisos a) y b); así como 122 en su Base Segunda, fracción II, inciso d); de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

Aun cuando se pueden reconocer avances en la incorporación de las mujeres a la vida pública del país, debemos señalar que su política se sigue dando en un contexto adverso y dentro de una cultura política machista y no pocas veces discriminatoria, que en muchos casos aún considera los espacios de poder como territorio acotado para los hombres. Es por ello que debemos impulsar que la paridad sea considerado un principio constitucional no sólo en la integración de las candidaturas, sino también en la conformación de gabinetes en los tres órdenes de gobierno para dar paso a una verdadera representatividad de género.

La resolución sobre la participación de la mujer en la política aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2011, establece que “las mujeres siguen estando marginadas en gran medida de la esfera política en todo el mundo, a menudo como resultado de leyes, prácticas, actitudes y estereotipos de género discriminatorios, bajos niveles de educación, falta de acceso a servicios de atención sanitaria, y debido a que la pobreza las afecta de manera desproporcionada”.

En nuestro país, aunque no hemos alcanzado la meta de la paridad, los resultados del proceso electoral de 2015 muestran un avance significativo en la integración de más mujeres dentro de los órganos legislativos federales y locales, así como en la integración de los ayuntamientos. Esto, en buena medida, ha sido consecuencia de acciones afirmativas que en materia de legislación electoral se han concretado.

Tomando en consideración que este tipo de políticas encuentran mayores resistencias en localidades cuya población no es lo suficientemente numerosa; se establece en la presente iniciativa que el criterio de paridad entre mujeres y hombres en la integración de gabinetes, solo tendrá carácter de obligatorio en municipios cuya población rebase los 100 mil habitantes. Así, y según las cifras del Censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el año

2010, serían sólo unos 117 de los 2 mil 457 municipios los obligados a observar esta disposición.

Recordemos que solo en el presente año, se estarán renovando 12 Gubernaturas y 548 Ayuntamientos, de los cuales 29 cuentan con una población superior a los 100,000 habitantes; si esas administraciones observaran la paridad en la integración de sus gabinetes de primer nivel, estaríamos garantizando la incorporación de más de 200 funcionarias en los órganos de decisión política del país.

Argumentación

La reforma a la Carta Magna en 2014, que incorporó en el artículo 41 la obligación de los partidos de garantizar la paridad entre mujeres y hombres en las candidaturas al Poder Legislativo federal y local, representó sin duda un parte aguas, que estableció las bases para continuar con el desarrollo progresivo de los derechos políticos de las mujeres.

Hoy por hoy, el establecimiento de la paridad entre mujeres y hombres es una medida estratégica e indispensable frente a la evidente sub-representación de las mujeres en los órganos de decisión política, así como para cumplir con la obligación estatal de generar las condiciones para que el ejercicio de los derechos políticos-electorales de las mujeres, sean una realidad.

Vale la pena resaltar que países como Ecuador, Bolivia, Costa Rica y han dado pasos importantes, estableciendo la paridad en sus marcos jurídicos.

Así, en Ecuador se define a la proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, la paridad y alternabilidad entre hombres y mujeres; como principios de su sistema electoral, y se establece la paridad en la integración de diversas instancias, tales como Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Contencioso Electoral, la Corte Constitucional, la elección de juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia, en la conformación del Consejo de la Judicatura y en la designación de servidoras y servidores judiciales.

El artículo 278 constitucional de Bolivia, determina que en la elección de asambleístas departamentales deberá observarse la paridad y alternancia de género.

En Costa Rica se establece la paridad en las estructuras internas de los partidos políticos, en las papeletas electorales y en el acceso a capacitación. También se establece el principio de alternancia y se señala que cuando existan números impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno.

En el orden internacional, México ha firmado diversos tratados internacionales; tal es el caso de del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2.1 y 3), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 1), la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (artículo 3), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículos 3, 4.1, 7.a) y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (artículos 3, 5, 6 y 7.e).

Como parte de los compromisos asumidos en la suscripción de dichos instrumentos, nuestro país tiene el deber de presentar informes periódicos que den cuenta de las acciones y políticas que se han implantado al respecto.

El proceso electoral de 2015 generó un impacto positivo en la integración de más mujeres dentro de los órganos legislativos tanto en el ámbito federal como local, pero no se ha logrado alcanzar la paridad en la composición final de dichos órganos. Es por ello que resulta pertinente ajustar la instrumentalización de la paridad y, como un acto de congruencia, hacerla extensiva para la integración de órganos administrativos, así como para el nombramiento de quienes forman parte de ellos.

Finalmente, es fundamental destacar que a las reformas constitucionales y legales encaminadas al reconocimiento y aplicación de la paridad, deben sumársele un conjunto de políticas y medidas administrativas que generen las condiciones necesarias para que las mujeres ejerzan sus derechos político-electorales en plena igualdad, en un ambiente libre de violencia y de discriminación.

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 reforman los artículos 89 fracción II, 115 fracción I y VIII, 116 fracción IV incisos a) y b); así como 122 en su Base Segunda, fracción II, inciso d); 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. ...

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Los nombramientos a que se refiere el párrafo anterior deberán observar el principio de paridad entre mujeres y hombres, salvo el caso de los servidores públicos de las dependencias señaladas en el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, primer párrafo, de esta Constitución, que se sujetarán a los servicios de carrera señalados en la legislación correspondiente, misma que incentivará la participación igualitaria entre hombres y mujeres.

...

...

Artículo 115. ...

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine; en aquellos municipios cuya población sea superior a 100 mil habitantes, tanto en la integración del ayuntamiento como en la del área ejecutiva de primer nivel de la administración municipal, deberá observarse el principio de paridad entre mujeres y hombres. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

...

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional y el principio de paridad entre mujeres y hombres en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

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. El titular del Ejecutivo podrá nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho o equivalentes observando el principio de paridad entre mujeres y hombres, así como 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.

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; la postulación de candidaturas se realice conforme al principio de paridad entre mujeres y hombres, y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, paridad entre mujeres y hombres y objetividad;

...

Artículo 122. ...

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

Base Segunda. ...

...

II. El jefe de gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

...

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, ajustándose para ello al principio de paridad entre mujeres y hombres;

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión y los Congresos de las Entidades Federativas contarán con el plazo de un año para reformar las leyes correspondientes. Las legislaturas de las entidades federativas deberán establecer los mecanismos para cumplir este fin.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de marzo de 2016.

Diputada Alejandra Noemí Reynoso Sánchez (rúbrica)

Que reforma los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez, miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en sujeción 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, somete a la consideración de esta asamblea, la 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, a efecto de ampliar el segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

La creciente preocupación de los ciudadanos por los temas que involucran la vida pública, es decir, la política, se expresa –en palabras de Alejandra Moreno Toscano¹ – en una crisis de confianza y de credibilidad profundas que ponen en duda lo que se dice y hace desde el gobierno –y agregamos, desde los Poderes de la Unión–, cuyo malestar Jesús Silva Herzog resume con la frase: “la perversión de las funciones elementales de la democracia”² .

Como bien apunta Alejandra Moreno: “la cultura política es resistente al cambio. Como hábito aprendido de la sociedad funciona instintivamente ante impulsos externos”³ , diagnóstico del que, evidentemente, no escapa el Congreso de la Unión. Sin embargo, como consecuencia de la realidad por la que atraviesa este país, se exige un papel mucho más activo por parte del Congreso de la Unión. Por tanto, es urgente un cambio que impacte en la vida activa del Poder Legislativo.

Resulta inconcebible que, dada la carga de trabajo del Congreso de la Unión, los periodos de sesiones ordinarios, es decir, “los espacios de tiempo hábil en los que el Congreso de la Unión o sus Cámaras pueden reunirse para realizar sus funciones”⁴ , sean tan reducidos, haciendo propicia la acumulación de trabajo legislativo, en asuntos fundamentales para el futuro del país. Es decir, no es justificable que, a pesar del trabajo pendiente, el Congreso de la Unión tenga periodos de receso tan extensos.

Lo anterior, se encuentra establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83

de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

En ambos períodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada Período de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

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 30 de abril 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.

Por ende, como explica Miguel Carbonell, “El tiempo normal de funcionamiento de una legislatura, sumando los dos periodos ordinarios, es de 5 meses al año. Es decir, durante 7 meses al año las Cámaras no sesionan de forma ordinaria.”⁵

La consecuencias de periodos ordinarios de sesiones tan reducidos son, en palabras de Susana Thalía Pedroza de la Llave, “por un lado, la ineficacia y, por otro, la antidemocracia, que perjudican a uno de los órganos o instituciones del Estado”⁶, principalmente por cinco razones:

Primera: El Poder Legislativo carece de una verdadera representatividad, debido a que, durante siete meses, éste no está reunido y la Comisión Permanente, órgano que actúa durante sus recesos y que tiene numerosas atribuciones, representa tan sólo 6 por ciento de seiscientos veintiocho parlamentarios en total;

Segunda: Que por la situación actual que vive el país y los estados de la República, constantemente se convoca a sesiones extraordinarias;

Tercera: Es escaso el tiempo para que la institución representativa realice sus facultades y obligaciones, por ejemplo, la Constitución le atribuye de entrada, en el artículo 73, en sus XXX fracciones, facultades y obligaciones, además de otras previstas en diversos artículos constitucionales;

Cuarta: El tiempo para que se ejerza el control del Congreso sobre el gobierno es escaso, control que debe caracterizarse por ser preventivo, permanente y a posteriori pero, sobre todo, continuo, situación que no se da, y

Quinta: Las iniciativas de ley o cualquier otro asunto se conocen de manera superficial o, en lenguaje coloquial, “al vapor”⁷ .

No es óbice que, estos periodos tan acotados pudieran haber tenido alguna razón de ser en el pasado, “cuando la labor de los representantes y en general la tarea parlamentaria era mucho más simple”⁸ , sin embargo, “en la actualidad, teniendo presentes las enormes necesidades de regulación y de intervención legislativa que demanda la dinámica del sistema político y el mismo entorno social, parece un lujo excesivo para el país tener a las Cámaras fuera de funcionamiento normal durante tanto tiempo”⁹ .

No obstante, con períodos de sesiones tan breve, explica Miguel Carbonell¹⁰ , se rompe la continuidad del trabajo legislativo, pues no permite un análisis y un estudio detenido, detallado, ni facilita las tareas de fiscalización y de control político que debiera ejercer el Congreso de la Unión sobre el Poder Ejecutivo, por lo que, resulta incongruente que, mientras los demás Poderes de la Unión trabajen de manera continua todo el año, el Congreso lo haga apenas la mitad de ese tiempo, para realizar sus tareas, imposibilitando el equilibrio que debe haber entre los Poderes de la Unión.

Por ello, resulta pertinente lo señalado por Diego Valadés, con respecto a que “los principios que han de regir los controles entre los órganos de poder son los de responsabilidad, efectividad, utilidad, publicidad, estabilidad y regularidad”¹¹ , por tanto, su propuesta pasa por la ampliación de los períodos de sesiones del Congreso de la Unión.

Es así, que Valadés argumenta que la tendencia a la ampliación de los períodos de sesiones tiene que darse de manera progresiva: “La presencia de los debates en el Congreso capta la atención ciudadana hacia los órganos del poder; encauza la manifestación de las inconformidades; permite advertir y prever la orientación de las demandas; habitúa a que sea en ese ámbito donde se ventilen las discusiones políticas, y permite que las expresiones de todos los partidos y de los representantes populares sitúen la magnitud de los problemas y de sus posibles soluciones.”¹²

Así, la ampliación del periodo de sesiones, reafirma el papel de los legisladores como actores centrales de la vida política del país y fortalece al sistema democrático y representativo:

Es indispensable ampliar y mejorar el concepto del servicio civil existente, para que la eventual alternancia de los partidos que ocupen el gobierno y la nueva relación con el Congreso, no suscite dudas y reservas en la ciudadanía. Esas dudas podrían incluso distorsionar el sentido del voto, privilegiando sólo por esa razón al partido que ya estuviera en el poder. Paralelamente, será necesario construir un servicio civil tan amplio como sea necesario y altamente profesional, en el Congreso. Además del apoyo indispensable para el cumplimiento de las

labores legislativas, permitirá que la experiencia institucional acumulada facilite la acción de los representantes populares.¹³

Por lo tanto, siguiendo a Diego Valadés¹⁴, es necesario dotar a los legisladores de los insumos adecuados para el desempeño de sus responsabilidades, por lo que es pertinente ampliar los periodos de sesiones ordinarias del Congreso, a fin de que el Poder Legislativo sesione de manera permanente, por lo que es conveniente reformar los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de ampliar los dos períodos ordinarios de sesiones a diez meses y únicamente dos meses de receso, con lo que se estarían ampliando las oportunidades congresuales para desarrollar sus iniciativas; elaborar, discutir y aprobar las reformas que el país requiera, y, resolver “los demás asuntos que le correspondan de acuerdo con la Constitución”¹⁵.

Por lo expuesto, se somete a su consideración, 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, a efecto de ampliar el segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, para quedar como sigue

Artículo Único: Se reforma el párrafo primero del artículo 65 y el párrafo primero del artículo 66, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 15 de enero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

...

...

Artículo 66. Cada periodo de sesiones 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 julio del mismo año.

...

Transitorios

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

Notas

1 Moreno, Alejandra, Volver al Congreso, Nexos, consultado en: <http://www.nexos.com.mx/?p=26961>

2 Ibíd.

3 Ibíd.

4 Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Congreso de la Unión. Integración y regulación. UNAM. 1997, consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=142>

5 Carbonell, Miguel, Reforma del Estado y Cambio Constitucional en México. Documento de Trabajo. Número 2. Segunda versión. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, mayo, 2000, consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/418/5.pdf>

6 Obra citada, Pedroza de la Llave, Susana Thalía.

7 Ibíd.

8 Carbonell, José, ¿Dónde están nuestros legisladores?, Nexos, consultado en: <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=1499>

9 Obra citada, Carbonell, Miguel.

10 Ibíd.

11 Carbonell, Miguel, Valadés, Diego, Constitución y democracia, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, 197 páginas, Biblioteca Jurídica Virtual, consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/6/rb/rb9.htm>

12 Valadés, Diego. La transición del sistema presidencial mexicano. Este país. Consultado en:

http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/65/8_ensayo_la%20transicion_valades.pdf

13 Ibíd.

14 Valadés, Diego, Constitución y democracia, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=4>

15 Obra citada, Pedroza de la Llave, Susana Thalía.

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

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

Que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Vitalico Cándido Coheto Martínez, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, diputado Vitálico Cándido Coheto Martínez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Honorable 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 la consideración de esta Soberanía, Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo tercero, recorriéndose los subsiguientes, al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en el siguiente

Planteamiento del Problema

La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Esta diversidad cultural se manifiesta en las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional. De acuerdo con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), 6 de cada 100 mexicanos mayores de 5 años de edad hablan una lengua materna diferente al español. A su vez, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), determinó en el Censo de Población y Vivienda de 2010, que en México existen 11 familias lingüísticas, 68 lenguas indígenas y 364 variantes lingüísticas.

El elemento que sirve de identidad y distinción principal de un pueblo indígena es su lengua, sin menoscabo de otros componentes como sus usos y costumbres, vestido, comida, festividades, formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, entre otros.

De acuerdo con los datos del Inegi obtenidos en el Censo 2010, las lenguas indígenas con el mayor número de hablantes en el país son el náhuatl, el maya y las lenguas mixtecas. Para mayor ilustración respecto a la riqueza lingüística de México, se presenta el siguiente cuadro:

Lengua indígena	Total	Hombres	Mujeres
Matlatzincan	1,096	526	570
Maya	786,113	405,504	380,609
Mayo	39,616	21,750	17,866
Mazahua	135,897	62,813	73,084
Mazateco	223,073	107,284	115,789
Mixe	132,759	63,092	69,667
Mixteco	471,710	221,655	250,055
Mixteco de la costa	27	16	11
Mixteco de la mixteca alta	2,493	1,197	1,296
Mixteco de la mixteca baja	2,197	1,049	1,148
Mixteco de la zona mazateca	6	2	4
Mixteco de Puebla	39	15	24
Motocinteco (Qato'k)	106	73	33
Náhuatl	1,544,968	754,321	790,647
Ocuilteco (Tlahuica)	737	372	365
Otomí	284,992	137,779	147,213
Paipai	199	103	96
Pame	11,019	5,487	5,532
Papabucos	2	1	1
Pápago	161	108	53
Pima	851	436	415
Popoloca	17,964	8,624	9,340
Popoluca	41,068	20,308	20,760

Lengua indígena	Total	Hombres	Mujeres
Popoluca de la sierra	21	18	3
Popoluca de Oluta	1	0	1
Popoluca de Texistepec	1	1	0
Purépecha (Tarasco)	124,494	59,486	65,008
Quiché (K'iche')	389	208	181
Seri	764	375	389
Soñteco	10	2	8
Tacuate	1,523	664	859
Tarahumara	85,018	42,684	42,334
Tepehua	8,868	4,351	4,517
Tepehuano	2,929	1,496	1,433
Tepehuano de Chihuahua (Tepehuano del norte)	7,906	3,889	4,017
Tepehuano de Durango (Tepehuano del sur)	25,038	12,413	12,625
Tlapaneco	120,072	57,634	62,438
Tojolabal	51,733	25,695	26,038
Totonaca (Totonaco)	244,033	118,953	125,080
Triqui	25,883	12,108	13,775
Tzeltal (Tseltal)	445,856	221,464	224,392
Tzotzil (Tsotsil)	404,704	198,507	206,197
Yaqui	17,116	9,340	7,776
Zapoteco	425,123	203,126	221,997

Lengua indígena	Total	Hombres	Mujeres
Zapoteco de Ixtlán	377	169	208
Zapoteco del Istmo	613	339	274
Zapoteco del rincón	1	0	1
Zapoteco sureño	22,911	11,103	11,808
Zapoteco vallista	1,394	637	757
Zoque	63,022	31,674	31,348
Otras lenguas indígenas de México	145	85	60
Otras lenguas indígenas de América	833	472	361
Lengua indígena no especificada	144,987	77,282	67,705

Población de 5 años y más que habla lengua indígena por entidad federativa y lengua según condición de habla española y sexo (Catálogo Inegi).

El INALI elaboro y actualizó el Catálogo de las Lenguas Indígenas, en el que se señala que hay 11 familias lingüísticas definidas “como un conjunto de lenguas con semejanzas estructurales y léxicas que se deben a un origen histórico común”, que son: Álgida, Yuto-nahua, Cochimí-yumana, Seri, Oto-mangue, Maya, Totonaco-tepehua, Tarasca, Mixe-zoque, Chontal de Oaxaca y Huave.

De estas familias surge un conjunto de variantes lingüísticas, conformando 68 agrupaciones y a su vez, estas variantes lingüísticas presentan diferencias estructurales y léxicas en comparación con otras de la misma agrupación e implican para sus usuarios una determinada identidad.

En el ámbito internacional, la Convención Americana de Derechos Humanos, suscrita en Costa Rica en 1969, de la cual el Estado mexicano es parte desde 1982, señala el derecho lingüístico de las personas para ser asistidos por intérpretes en los juicios en los que sean parte.

Asimismo, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en su 76ª reunión, establece que los

gobiernos de los países que lo ratifiquen deben tomar las medidas necesarias para asegurar que los individuos de los pueblos indígenas, tengan la oportunidad de leer y escribir en su lengua materna, o la de su comunidad y la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.

La Declaración de Pátzcuaro sobre el Derecho a la Lengua, adoptada en julio de 1980, la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos, suscrita en Barcelona en junio de 1996, así como en la Declaración de Totonicapán “Adrián Inés Chávez” sobre el Derecho de los Pueblos a la Lengua, suscrita en Totonicapán, Guatemala, en octubre de 2002, reconocen el derecho de todas las personas a expresarse en su lengua materna, y la necesidad de incorporar esas lenguas maternas a los sistemas normativos y como vehículo para la educación escolarizada.

Ahora bien, desde 2001, con la reforma del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoce que nuestra Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y que uno de sus derechos es la libre determinación y la autonomía para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad.

Además, se determina que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte los pueblos indígenas o sus integrantes, se debe garantizar el acceso pleno a la jurisdicción del Estado y, para tal fin, se deben tomar en cuenta las costumbres y especificidades culturales de dichos pueblos, considerando, entre otros, el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

No obstante, los notables avances en el reconocimiento de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, es evidente que el marco jurídico que garantiza ese derecho requiere de una disposición expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que las lenguas indígenas sean reconocidas como lenguas nacionales, con valor jurídico y social al igual que el idioma español.

La falta de disposiciones que eleven a rango constitucional las lenguas indígenas, reconociéndolas expresamente como lenguas nacionales con validez legal, implica un vacío legislativo que resta fuerza al ejercicio efectivo de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas plasmados en diversos ordenamientos legales secundarios.

Podemos constatar lo señalado en el párrafo anterior, en la precaria o incluso inexistente asistencia a las personas indígenas sujetas a proceso judicial en materia de intérpretes, traductores y abogados defensores que hablen su lengua y conozcan su cultura. Como se señaló anteriormente, un derecho crucial de los pueblos indígenas consiste en el pleno acceso a la jurisdicción del Estado, en

cuya realización es indispensable que se garantice la presencia de las figuras mencionadas para que asistan a los indígenas sujetos a proceso.

En el ámbito de la educación, también podemos observar que el derecho de los pueblos indígenas a una educación de calidad, con un enfoque intercultural y multilingüe, aún está por concretarse en la mayoría de las regiones indígenas del país. En los niveles de educación media superior y superior, es necesario ampliar la cobertura de Universidades Interculturales en las zonas indígenas y fortalecer el uso y la enseñanza de las lenguas maternas.

En este tenor, resulta necesario que las lenguas indígenas sean reconocidas en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lenguas nacionales, a efecto de que su utilización tenga validez legal, legitimidad y efectividad en todo el territorio nacional.

El mismo artículo 2o. de nuestra Carta Magna, también debe establecer que las lenguas indígenas tienen el mismo valor que el idioma español, definiendo a ambos como lenguas nacionales.

Argumentación

Desde 1996 a la fecha, diversos actores sociales y académicos han trabajado para que se promuevan, desarrollen y reconozcan las lenguas y culturas indígenas de nuestro país, con la finalidad de que tengan el mismo valor jurídico y social que el idioma español (así llamado por la Comunidad Académica Ibérica, si bien la Constitución Española de 1978 lo denomina “castellano”).

En este sentido, uno de los avances significativos ha sido la publicación en 2003, de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, en la que se reconocen y protegen los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y se prevé la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas. Además, derivado de esta Ley se crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, a fin de que promueva el fortalecimiento, la preservación y el desarrollo de las lenguas indígenas y el conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación.

Otro resultado relevante en materia de derechos lingüísticos, es que por Ley se debe propiciar la educación integral en lenguas indígenas, así como la enseñanza de la lecto-escritura de las mismas, estableciendo programas educativos interculturales en todos los niveles, siendo la acción educativa el medio eficaz para asegurar el uso y desarrollo de las lenguas indígenas.

Es de señalar que en aras de lograr que se reconozcan las lenguas indígenas, todos los entes involucrados en el proceso han contribuido de alguna manera. Tal es el caso del Poder Legislativo, que en 2007 realizó los Foros de Consulta sobre Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, organizados por las Comisiones

Unidas de Asuntos Indígenas y de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados en diversas entidades federativas, concluyendo que en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas se estableciera como obligación del INALI elaborar un Catálogo de Lenguas Indígenas.

Además, en dichos Foros se concluyó que las lenguas indígenas deberían ser declaradas lenguas nacionales y oficiales en las regiones donde la población indígena fuera mayoritaria, y que en la administración pública y en los espacios públicos de las regiones indígenas sean utilizadas obligatoriamente las variantes lingüísticas locales.

Como puede observarse, a pesar de que nuestra Carta Magna establece que los pueblos indígenas tienen el derecho a preservar sus lenguas, esto no es suficiente, lo que se requiere es que tanto el español como las lenguas indígenas se reconozcan por igual y se definan como lenguas nacionales, en un sentido similar a lo que en otros países ya se consagra en sus respectivas Constituciones.

En países de América que tienen similitud con México en cuanto a su pluralidad cultural, ha avanzado en el tema de reconocimiento de derechos lingüísticos consagrados en sus Constituciones, de tal suerte que las lenguas indígenas están reconocidas como idiomas oficiales, a la par que el español o castellano, tal es el caso de los siguientes:

Bolivia (Nueva Constitución Política Vigente [CPV] del 2009): El título I, capítulo 1, artículo 5, fracción I, establece: «Son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, que son el aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyaikallawayaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco».

Colombia (Constitución Política Vigente [CPV] de 1991): El título I, artículo 10, dice: «El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe.»

Ecuador (Constitución Política Vigente [CPV] del 2008): El título I, artículo 1, párrafo tercero de la nueva Constitución dice: «El Estado respeta y estimula el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos. El castellano es el idioma oficial. El quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley.»

El Salvador (Constitución de la República de El Salvador): La Sección Tercera, artículo 62, dice: «El idioma oficial de El Salvador es el castellano. El gobierno está obligado a velar por su conservación y enseñanza.»

Las lenguas autóctonas que se hablan en el territorio nacional forman parte del patrimonio cultural y serán objeto de preservación, difusión y respeto.».

Paraguay (Constitución Nacional de 1992): En la parte III, título I, artículo 140, se dice: «El Paraguay es un país pluricultural y bilingüe.

Son idiomas oficiales el castellano y el guaraní. La ley establecerá las modalidades de utilización de uno y otro.

Las lenguas indígenas, así como las de otras minorías, forman parte del patrimonio cultural de la Nación».

Perú (Constitución Política Vigente de 1993): El título II, capítulo 1, artículo 48 establece que «Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley».

Venezuela (Constitución Política Vigente de 1999): El título I, artículo 9, dice: «El idioma oficial es el castellano. Los idiomas indígenas también son de uso oficial para los pueblos indígenas y deben ser respetados en todo el territorio de la República, por constituir patrimonio cultural de la Nación y de la humanidad».

Costa Rica (Constitución Política Vigente de 1999): en el título VII, artículo 76, se establece: «El español es el idioma oficial de la Nación. No obstante, el Estado velará por el mantenimiento y cultivo de las lenguas indígenas nacionales. (Reformado por ley 5667 de 17 de marzo de 1975 y por Ley No. 7878 de 27 de mayo de 1999. LG# 118 de 18 de junio de 1999)».

Guatemala (Constitución Política de la República de Guatemala de 1993): En el título III, capítulo I, artículo 143, se establece: «Idioma oficial. El idioma oficial de Guatemala es el español. Las lenguas vernáculas, forman parte del patrimonio cultural de la nación».

Guinea Ecuatorial (Constitución de la República de Guinea Ecuatorial. Ley Fundamental de Guinea Ecuatorial de 1995): El artículo 4 del título I señala: «La lengua oficial de la República de Guinea Ecuatorial es el Español. Se reconoce las lenguas aborígenes como integrantes de la cultura nacional».

Nicaragua (CPV de 1987): El título II, artículo 12, dice: «El español es el idioma oficial del Estado. Las lenguas de las Comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua también atenderán uso oficial en los casos que establezca la ley».

La necesidad de otorgar el más amplio reconocimiento a las lenguas indígenas, es de tal relevancia, que de forma persistente se han presentado diversas Iniciativas que proponen modificaciones o adiciones a diferentes ordenamientos legales que prevén los derechos lingüísticos, tales como:

Proyecto de decreto que reforma la fracción XI del artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, para los efectos de la fracción E del artículo 72 constitucional. Suscrita por el diputado Edgardo Chaire Chavero (PAN) el 26 de abril de 2012. (LXI Legislatura). Sinopsis: Incluir como una obligación del Estado en sus distintos órdenes de gobierno la de apoyar la formación y acreditación profesional de defensores públicos, en lenguas indígenas nacionales y español.

Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Propone: Diputado Ricardo Mejía Berdeja (MC). Suscrita por el diputado Ricardo Monreal Ávila (MC) el 27 de noviembre de 2014. Sinopsis: Promover la importancia de preservar y usar la lengua materna indígena nacional, bajo un contexto de respeto y reconocimiento.

Proyecto de decreto que adiciona los artículos 20, 24, 25, 40, 44, 49 y 55 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y los artículos 13 y 14 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Presentada por el senador Eviel Pérez Magaña (PRI) en septiembre de 2013. Sinopsis: Garantizar el derecho de acceso a la información pública, haciendo énfasis en la población indígena con las limitantes que encuentra para ejercerlo. Establecer que le corresponde al Estado en sus distintos órdenes de gobierno desarrollar estrategias y acciones que permitan a la población indígena acceder a la información gubernamental con respecto a la lengua indígena de la que sean habitantes, así como establecer que el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas coadyuvará para atender y dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública y de protección de datos personales que sean presentadas en lenguas indígenas.

Proyecto de decreto que reforma los artículos 48 y 57 de la Ley General de Educación y 14 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Propone la diputada Josefina García Hernández (PRI), el 29 de Abril de 2013. Sinopsis: Se establece que en los planes y programas de estudio de la educación básica y de formación docente aplicables y obligatorios en toda la república mexicana, incluyendo a los particulares que impartan educación, se considerará la difusión de la cultura, costumbres y enseñanza de una lengua materna, de acuerdo con la región geográfica de los pueblos y comunidades indígenas predominantes que determine el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. Establecer como atribución del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, regionalizar el país, a fin de ubicar geográficamente a la población objeto, los planteles y los lugares donde se hablan las diferentes lenguas maternas en el país y sus variantes.

Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Defensoría Pública, de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y del Código Federal de Procedimientos Civiles. Propone la diputada Josefina

García Hernández (PRI), el 1 de abril de 2014. Sinopsis: Se propone dotar de defensores públicos y asesores jurídicos bilingües, traductores o interpretes en materia indígena a los indígenas que lo requieran en los juicios penales federales y civiles.

En resumen, la incorporación de las lenguas maternas, en los ordenamientos jurídicos de carácter administrativo, educativo, de justicia, de salud, entre otros, vigentes en nuestro país, han llevado un proceso de normalización basados en la promoción, desarrollo, preservación y enriquecimiento de las lenguas indígenas y de la lengua española, dentro de una Ley General, sin que prevalezca un estatus oficial en todo el territorio del país y sin equidad entre ambos.

La propuesta de reconocer jurídicamente como lenguas nacionales a todas las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional y al español, se basa en la demanda que desde siempre los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país han planteado, por lo que es imperativo establecer en la Constitución que las lenguas indígenas, tengan el carácter de lenguas nacionales con la misma validez que el español.

No obstante que diversas dependencias y entidades del sector público e instituciones privadas han generado y difundido, mediante diversas publicaciones y ordenamientos legales, el reconocimiento de las lenguas indígenas de México, es un hecho que no existe un precepto constitucional que sea la base para que se reclame este derecho fundamental de tener como lenguas nacionales el español y las lenguas indígenas.

En conclusión, la presente Iniciativa considera que es viable, necesario e impostergable que el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluya un tercer párrafo, donde se reconozca de forma expresa e inequívoca, que el español y las lenguas indígenas son lenguas nacionales, con idéntico valor.

Fundamento

Por lo anteriormente 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 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito someter a la consideración de esta Soberanía la presente iniciativa con proyecto de

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

Artículo Único. Se adiciona un párrafo tercero, recorriéndose los subsiguientes, al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional y el español son lenguas nacionales, con idéntico valor jurídico y social.

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 marzo de 2016.

Diputado Vitálico Cándido Coheto Martínez (rúbrica)

Que reforma el artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Ana Georgina Zapata Lucero, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, Ana Georgina Zapata Lucero, diputada federal a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo previsto por los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 55 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

No existe etapa en la vida más dotada de pureza, desinterés, nobleza y generosidad que la juventud. Es en este momento de la existencia donde la creación, el idealismo y, por qué no decirlo, la rebeldía, se entremezclan para socavar los valores establecidos y así sacar de su letargo a las conciencias anquilosadas.

Protagonistas de nuestra historia, los jóvenes han dado muestras sobradas de abnegación y amor por México. Como Cuauhtémoc, que a los 24 años asumió la defensa de México-Tenochtitlán; Francisco Xavier Mina, quien a sus 28 años cayó combatiendo por la Independencia nacional; como Leona Vicario, que desde los 21 años realizaba labores de espionaje a favor de los insurgentes; como los cadetes del Colegio Militar en 1847, quienes pretendieron retrasar el despojo que ya se ejecutaba sobre nuestro territorio.

Jóvenes como Pedro J. Méndez, Gregorio Méndez Magaña, Ramón Corona, y los hermanos Eduardo y José María Bastar Zozaya, contribuyeron junto con Juárez a la defensa y restauración de la República ante la embestida del Imperio Francés y el conservadurismo mexicano.

Muchos fueron los jóvenes que contribuyeron al triunfo y consolidación de la Revolución Mexicana, como Lázaro Cárdenas del Río, Adolfo Ruiz Cortines, David Alfaro Siqueiros, María Hernández de Zarco, Hermila Galindo y Emilia Enríquez de Rivera. Durante esa época aciaga, los cadetes del Colegio Militar y de la Escuela Naval Militar se volvieron a distinguir por su heroísmo y compromiso con la patria y las instituciones: unos, marchando para demostrar su lealtad al presidente Madero, y otros defendiendo al puerto de Veracruz frente a la invasión estadounidense de 1914.

Imposible sería entender la monumental obra cultural y educativa de José Vasconcelos sin el apostolado de miles de jóvenes que contribuyeron a la alfabetización de grandes sectores de la población; como tampoco habría sido posible la defensa del país durante la Segunda Guerra Mundial a través del denominado Escuadrón Aéreo de Pelea 201, unidad de combate de la Fuerza Aérea Expedicionaria Mexicana, en la que decenas de pilotos jóvenes arriesgaron sus vidas a lo largo de las operaciones realizadas en el océano Pacífico.

Ha sido la participación alegre, esforzada y congruente de los jóvenes en la vida pública un elemento indispensable para la consolidación de nuestra democracia, pues ellos son quienes con su activismo e ideas de cambio nutren e innovan la competencia política, contribuyendo a elevar el nivel del debate y la formulación de propuestas.

Sea desde las instituciones educativas, los surcos o los mares, las fábricas y oficinas, los gimnasios o los campos de entrenamiento, los cuarteles o los centros de investigación, los jóvenes constituyen un ejemplo del mejor México posible: un país plural y diverso en el que es posible la convivencia pacífica y el trabajo honesto para aspirar al progreso y engrandecimiento de la patria.

Sin embargo, debemos reconocer que el esfuerzo de nuestra juventud no está siendo recompensado ni reconocido de forma adecuada. El propio presidente Enrique Peña Nieto así lo ha advertido, cuando señaló acertadamente que “la juventud en México padece rezagos importantes en materia de trabajo, de vivienda, de acceso a servicios de salud, de acceso a educación de calidad, de alimentación, de espacios para la participación y de fomento a la cultura, así como en muchos otros aspectos cruciales para un desarrollo digno y autónomo.”¹

Es por ello que debemos encaminar nuestros esfuerzos a generar para los jóvenes, no solo mejores condiciones de vida, sino también mejores espacios de participación política y ciudadana. La idea es que cada joven pueda acceder a una vida mejor gracias a su esfuerzo y talento. Que el Estado mexicano tenga la capacidad para proveerles en condiciones de equidad de los satisfactores necesarios para apoyarles en su crecimiento y desarrollo, sea a través de servicios como salud, educación y oportunidades de trabajo, o de condiciones de seguridad que los alejen de la delincuencia.

Lo que requerimos, es un sistema político que cuente con la capacidad de ofrecer a la juventud canales de participación adecuados y amplios, que les ofrezcan respuestas puntuales a sus inquietudes.

Sirvan para ilustrar la situación de los jóvenes algunas cifras reconocidas por el gobierno de la república en el Programa Nacional de Juventud 2014-2018: la población juvenil entre 12 y 29 años ronda los 37 millones y de ese total solo un poco más de la mitad, un 56 por ciento, estaba recibiendo educación media superior, en contraste con el 84 por ciento logrado, en promedio, por los países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos,

como requisitos de calificación para el trabajo actual y para desempeñarse como ciudadanos.² La mayoría de estos jóvenes encuentran difícil incorporarse al mercado laboral; por ejemplo, 7 de cada 10 consigue su primer empleo a través de redes informales, preferentemente amigos o familiares.³ 35 por ciento de los desocupados en México tiene entre 15 y 24 años de edad.⁴

A pesar de lo anterior, los jóvenes hoy en día están cambiando paradigmas, pues son ellos justamente quienes se informan y transmiten inquietudes a través de las redes sociales, ampliando con ello los canales de comunicación y la participación democrática. Es la juventud la que a través de sus expresiones entusiastas, creativas y organización horizontal pone el índice en los grandes problemas nacionales y ofrece soluciones.

Estamos ciertos que los jóvenes actualmente son parte activa y fecunda en la vida pública; son la base del sistema político del país, pues en ellos, consideramos, se da la oportunidad de renovar la cultura política y los liderazgos bajo una visión contemporánea, democrática, incluyente y equitativa.

Es por ello, que se vuelve imperioso ensanchar sus espacios de participación dentro de los cauces que ofrece nuestro sistema de gobierno, para así renovar a los actores y la forma de hacer política, refrescar el debate y la competencia electoral.

Obrar en el sentido que se propone, resulta más imperioso si tomamos en cuenta el desencanto de muchos jóvenes hacia la política. Para ejemplificar lo anterior, vale la pena citar que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012, desarrollada por los institutos de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Mexicano de la Juventud, los jóvenes mexicanos mencionaron estar “poco”, un 46 por ciento, y “nada”, un 43.2 por ciento, interesados en la política, mientras que sólo 5.2 por ciento de los encuestados manifestaron participar en alguna asociación, grupo o movimiento político.⁵

Estas cifras son de alarmar, considerando que uno de los principales aspectos de la participación de los jóvenes en la vida política nacional lo es precisamente el electoral, cuando hacen uso de su derecho ciudadano de votar y ser votado para un cargo de elección popular.

Los jóvenes en condiciones de votar menores de 30 años representan, al 26 de febrero de 2016 y de acuerdo a información del Instituto Nacional Electoral, el 29.87 por ciento de la lista nominal de electores, correspondiendo a los jóvenes entre 18 y 24 años 17.63 por ciento del total de la población empadronada. Un 4.07 por ciento de la lista nominal está constituido por jóvenes entre 18 y 19 años,⁶ es decir, 3.3 millones, que verbigracia se encuentran sin la posibilidad legítima de aspirar a ser electos representantes ante la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.

Es por ello, que a través de la presente iniciativa propongo reformar la fracción II del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer como edad para aspirar al cargo de diputado federal los 18 años de edad cumplidos al día de la elección, es decir, la misma que cuando se adquiere la mayoría de edad y, por ende, la ciudadanía, ello con la finalidad de dar mayores espacios de participación y de toma de decisiones a los jóvenes que deseen entrar a la competencia electoral y que tengan como objetivo influir en los cambios que son necesarios impulsar para transformar a nuestra sociedad, sea a través de los partidos o de manera independiente.

Nuestra propuesta tiene como aspiración última que los jóvenes mexicanos no solo se sientan “espectadores” pasivos de la historia y de la vida democrática del país, sino partícipes y corresponsables. Y para que esta participación alcance esos objetivos, la participación de la juventud debe ser activa, consciente, libre, responsable, eficaz y completa.

La enmienda que aquí se propone constituye un reflejo de otras leyes fundamentales en las que se reconoce la posibilidad de acceder a un cargo público de esta naturaleza desde que se adquiere la mayoría de edad, como en las constituciones de los estados de Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala y Veracruz.

De igual forma, países como Bolivia, Ecuador, España, Sudáfrica, Cuba y Belice reconocen el derecho de los jóvenes para acceder a cargos de representación popular desde los 18 años, edad que también es coincidente en aquellas naciones con la mayoría de edad.

Mantener la actual edad de 21 años para poder acceder al cargo de diputado federal constituye una antinomia que contradice el espíritu del artículo 1o. constitucional, el cual prohíbe toda discriminación motivada por razón de la edad, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, esto en virtud de que establece un trato diferenciado para sujetos ubicados en la misma hipótesis jurídica.

El que actualmente nuestra carta Fundamental prevea que solo a los 21 años de edad un mexicano podrá acceder a un cargo de elección popular, es un obstáculo e impedimento a ejercer el derecho de ser votado, el cual no es solo un derecho político sino un derecho humano.

Lo anterior se afirma, toda vez que los artículos 34 y 35 de la Constitución Federal señalan que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, tengan 18 años cumplidos y un modo honesto de vivir; así como también, que es un derecho de los ciudadanos poder ser votado para todos los cargos de elección popular, mientras que el diverso artículo 55 establece que para ser diputado se requiere ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el

ejercicio de sus derechos y tener veintiún años cumplidos el día de la elección, situación que significa una restricción o menoscabo a las prerrogativas que en materia política tienen las personas cuya edad oscila entre los 18 y 20 años de edad, pues considera que éstas son menos merecedoras de ser elegidas como diputadas y diputados al Congreso de la Unión que aquéllos que tienen 21 o más.

Podría argumentarse a favor de la vigencia de esta disposición constitucional que debe privilegiarse la experiencia de vida para el ejercicio de un encargo tan grave como lo es el de diputado, pero no debemos dejar de lado que en 1972, año en que entró en vigor el dispositivo cuya reforma se propone, los jóvenes no tenían tanto acceso a los centros de enseñanza superior ni tanta información disponible para formarse un criterio político como ocurre hoy en día, esto gracias a la masificación de la educación pública, a la existencia de la red de internet y a las nuevas herramientas de comunicación digital, elementos todos que pueden traducirse en una mejor formación política.

Con la obtención de la ciudadanía, a los 18 años de edad, debe converger en un mismo momento las dos vertientes del derecho del sufragio, el activo de ejercer el voto y el pasivo para ser votado. No es posible se sostenga a estas alturas en que México está viviendo transformaciones extraordinarias por virtud de las reformas estructurales emprendidas por el actual gobierno de la República, que están redefiniendo la manera en que vivimos, que un derecho tan fundamental para la consolidación de la democracia se halle trunco o asimétrico.

Como legisladores, debemos ajustar las capacidades político-electorales a las capacidades reales que nuestro país está viviendo. El que un mexicano adquiera la mayoría de edad no puede de ninguna manera dar pauta a una simple dicotomía. Vaya, no puede seguir prevaleciendo en nuestro país una ciudadanía a medias o restringida. Lo que tenemos que valorar, entonces, no es la concesión del derecho a ser votado a los 18 años de edad, sino su exclusión.

Es precisamente que en ese contexto la presente iniciativa constituye un reconocimiento a los jóvenes que diariamente trabajan por el engrandecimiento y la prosperidad del país, pero también debe ser vista como una contribución más al ensanchamiento de los espacios democráticos, la participación política y la formación de ciudadanía. Recordemos solamente que los gobernantes del mañana están entre los jóvenes de hoy.

Por las consideraciones expuestas, someto a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma la fracción II del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 55. Para ser diputado se requiere:

I. ...

II. Tener dieciocho años cumplidos el día de la elección;

III. a VII. ...

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 Programa Nacional de Juventud 2014-2018. Página 7. Consultado en http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/ProJuventud_2014.pdf

2 OCDE (2013). Education at a Glance 2013, OECD Indicators. Indicadores y anexos, Tabla C1.1^a. Consultado en [http://www.oecd.org/edu/eag2013%20\(eng\)—FINAL%2020%20June%202013.pdf](http://www.oecd.org/edu/eag2013%20(eng)—FINAL%2020%20June%202013.pdf)

3 Imjuve (2011). Encuesta Nacional de Juventud 2010. Base de datos. Consultada en <https://drive.google.com/file/d/0B2gRXktRBR5MWUZCREZUdTVTY00/view?pref=2&pli=1>

4 Inegi. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Cuarto trimestre de 2015. Recuperada de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33697>

5 Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012. Consultada en <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/envaj/resumen.htm>

6 Consultado en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/

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

Diputada Ana Georgina Zapata Lucero (rúbrica)

Que reforma los artículos 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Elena Orantes López, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, diputada María Elena Orantes López, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona las fracciones XIII, XIV y XV del artículo 76 y las fracciones XIX, XX y XXI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ratificación del director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

La construcción de condiciones que hagan viable la seguridad democrática en nuestro país necesariamente pasa por el fortalecimiento de mecanismos de control del poder público. Entre estos mecanismos, se encuentra el aumento en la participación del Poder Legislativo en el desarrollo de filtros orientados a evitar, acotar o por lo menos disminuir las posibilidades de que la improvisación y la impunidad, se materialicen en los liderazgos dentro de la comunidad de inteligencia civil mexicana.

Este espíritu está presente en algunos de los servicios de inteligencia más desarrollados dentro de las democracias occidentales. Así, en los Estados Unidos de América, los directores de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y la Oficina Federal de Investigación (FBI) son ratificados por el Senado de ese país, mientras que en el caso de Reino Unido y Canadá, sus respectivos parlamentos no ratifican directamente a los encargados de los servicios secretos pero sí cuentan indirectamente con mecanismos como los comités, que tienen amplias facultades de fiscalización sobre las instituciones de inteligencia, mismos que en determinadas circunstancias pueden propiciar la declinación de una propuesta para la dirección del Mi5 y el Mi6.

En contraste, a pesar de que durante los últimos 30 años nuestro sistema de inteligencia civil, ha experimentado una serie de cambios orientados a la profesionalización, especialización y transparencia institucional, los controles continúan siendo muy laxos, argumentando motivos de seguridad nacional.

Entre las variables que nos permiten considerar la laxitud de los controles, las dos más apremiantes son la falta de representación de todas las fuerzas políticas en la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional y el medio de nombramiento para el encargado de la inteligencia civil para la seguridad nacional. Sobre el primer

elemento, Movimiento Ciudadano ya ha impulsado una iniciativa, y sobre el segundo, ponemos a consideración de esta asamblea esta propuesta.

En este orden de ideas, el argumento que se debe tomar en cuenta es que todos los esfuerzos para la profesionalización del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), pierden fuerza cuando no hay mecanismos para intentar evitar que la improvisación sea ubicada en la dirección general del “centro”. Esta circunstancia, caracterizó al primer relevo de la dirección general de esa institución, a mediados de la década de 1990, cuando se designó a un personaje cercano al secretario de Gobernación y su falta de experiencia o de interlocución entre el presidente y la comunidad de inteligencia, fue uno de los elementos que facilitaron el levantamiento armado zapatista.

Reencausar los procesos de mejora tecnológica, eficiencia y prestigio en el Cisen llevó prácticamente media década, después del descalabro citado. Sin embargo, la lección no se aprendió y la ignorancia y la desconfianza, sometieron al Cisen a una etapa de debilitamiento en la que no se reformó la institución pero sí se mermó presupuestalmente y, como los relatos contemporáneos dan cuenta, se dejó el liderazgo de la institución a un empresario que optó por ser la imagen política del “centro”, dejando la operación del mismo a actores sociales cuyos nombres ni siquiera eran públicos. Sin duda alguna, ese director general se convirtió en uno de los expertos más importantes en materia de seguridad, pero la curva de aprendizaje tuvo un costo que probablemente nunca será público.

Posteriormente, al final del primer sexenio del siglo XXI, se designó a una persona totalmente ajena a los temas de seguridad y vinculada directamente a consultoras financieras extranjeras. El equipo del director general de ese momento, según información filtrada al final del sexenio pasado, terminó por profesionalizarse y aprender, nuevamente con un costo que nunca conoceremos.

En el sexenio 2006-2012, se designó a un académico con mucha visión, buenas intenciones, un equipo de académicos y personal con experiencia fuera del centro pero la trayectoria del académico y de la mayoría de su equipo, se había desarrollado fundamentalmente en el área de la encuesta electoral. El costo de la curva de aprendizaje, nuevamente es inescrutable pero las filtraciones de información estratégica, al final del sexenio, y el debate público en torno a la misma, alentado por el ex director general del Cisen, hablan de problemas internos importantes, cuyas repercusiones en la seguridad nacional deben ser de preocupación para los representantes de la nación.

Es verdad que cada institución tiene dinámicas organizacionales específicas que responden a rasgos concretos de sus actividades. Sin embargo, no es justo para la institución, ni para la ciudadanía que los legisladores esperemos pasivamente a que los pesos y contrapesos en torno al Cisen, surjan o se fortalezcan de manera incidental o tras algún problema mayor en materia de seguridad nacional. Asimismo, como diputada ciudadana, considero nuestro deber buscar mecanismos para disminuir las posibilidades de que el Centro de Investigación y

Seguridad Nacional vuelva a ver que su dirección general se convierta en una escuela de inteligencia, a costa del erario público y de la seguridad de la nación.

En consecuencia se propone establecer la obligación de que quienes ocupen el cargo de director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, sean ratificados por el Senado de la República. Ello no garantiza que el problema descrito no se repita pero sí disminuye las posibilidades y abre el camino para que el Poder Legislativo empiece a constituirse en el contrapeso que la nación exige.

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

Decreto que reforma y adiciona las fracciones XIII, XIV y XV del artículo 76 y las fracciones XIX, XX y XXI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ratificación del director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional

Artículo Único. Se reforman y adicionan las fracciones XIII, XIV y XV del artículo 76 y las fracciones XIX, XX y XXI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. a XII...

XIII. Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo federal, de conformidad con el artículo 102, apartado A, de esta Constitución;

XIV. Ratificar el nombramiento del director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, y

XV. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

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

I. a XVIII...

XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley;

XX. Nombrar, con aprobación del Senado, al director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, y

XXI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Transitorio

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

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

Diputada María Elena Orantes López (rúbrica)

Que reforma los artículos 73, 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Héctor Javier García Chávez, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del Problema

A partir de la apertura comercial que México ha experimentado en los últimos treinta y cuatro años, los efectos en la economía y el mercado interno han sido variados, lo que impacta en el ingreso familiar, local y regional, modificando la estructura del producto nacional y exigiendo la construcción de medidas en el marco normativo y regulatorio.

La parte sustancial de esta apertura la representan los tratados internacionales en materia económica, que si bien, se han referido a la política del Estado Mexicano en materia comercial de bienes y servicios, la inversión de capitales y la protección de los derechos de autor, su impacto no se reduce al sector exterior, sino que ha impactado en la estructura productiva del país, los ingresos y los mercados de trabajo.

Con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los efectos de la apertura comercial han sido ampliamente discutidos, el incremento de las exportaciones y la consolidación del comercio regional hemisférica es sin duda un aspecto importante de señalar, pero sus efecto en la economía nacional son todavía más contrastantes como lo señala Audley, (et. al. 2003) cuando dice que:1

Dicho simplemente, el TLCAN no ha sido ni el desastre que sus detractores pronosticaron ni la tabla de salvación aclamada por sus partidarios. Pero, si bien el efecto general del TLCAN puede ser ambiguo, para las familias rurales de México el cuadro es muy claro, y sombrío. El TLCAN ha acelerado la transición de México a una economía liberalizada sin contribuir a crear las condiciones necesarias para que los sectores público y privado se adaptaran a los choques económicos, sociales y ambientales de comerciar con dos de las economías más grandes del mundo. Los ciudadanos más vulnerables de México han enfrentado una vorágine de cambios que supera la capacidad de control propia o de su gobierno.

En algunos sectores académicos y empresariales se ha interpretado como un efecto pernicioso pero necesario. Sin embargo, para el Carnegie Endowment for International Peace, estos podrían haber sido evitados sin renunciar a los objetivos de la apertura y cita:2

No es necesario que los acuerdos comerciales generen este tipo de problemas para la población pobre de las zonas rurales. De negociarse correctamente, pueden abrir puertas a nuevos mercados y al mismo tiempo proteger de las tensiones asociadas con participar en la competencia mundial y la mayor presión sobre los recursos naturales.

Pero esta no es la única lección que se desprende del análisis de la apertura comercial en el marco del TLCAN, los efectos de la política de liberación económica estudiados en el

sector industrial nos muestran que en efecto, su impacto trasciende el comercio de manufacturas y ha provocado cambios estructurales en los sectores industriales, Romero (2009) lo ilustra al señalar que:³

En términos generales se puede decir que la apertura comercial lleva a una reasignación de factores en la economía, esto es, a recomponer la mezcla de producción y de empleo de dichos factores. En el caso de México, esta reasignación fue muy intensa, ya que la mayor parte del comercio se realizó con un país altamente desarrollado. Sin embargo, algunos autores sostienen que la mayor parte del comercio de México con los Estados Unidos era y es de tipo intraindustrial, en lugar de interindustrial, lo que mitigó la reasignación de factores entre industrias.”

Los resultados en la producción industrial y en la integración de los factores de la producción corrió paralelo a las necesidades de la producción capitalista global antes que a las necesidades para el impulso industrial nacional, la CEPAL⁴ en el estudio publicado por Romero lo formula de la siguiente manera:⁵

Una hipótesis que se desprende de los datos mexicanos es que la expansión del comercio no fue resultado de importantes incrementos de la productividad, que hubieran hecho a la economía mexicana más competitiva, sino que se explica por la conjunción de la apertura comercial, que permitió el aprovechamiento de mano de obra barata y de un proceso de fragmentación de los procesos productivos a nivel global.

Sobre estas lecciones habrá que preguntarse si era lo que se esperaba, no sólo del TLCAN sino de los resultados que ocurrieron en los distintos sectores de producción, en el mercado de trabajo y en los ingresos rural y urbano se corresponden con los argumentos que dieron origen a un cambio en el modelo de desarrollo nacional y el impulso a la apertura comercial. Recordemos, como lo señala López (et. al. 2011), que las políticas de ajuste y la apertura comercial ocurre en un contexto económico:⁶

Desde la década de 1980, la economía mexicana ha emprendido un profundo programa de liberalización comercial, con la finalidad de dar salida a los problemas de la deuda externa y aspirar a un crecimiento sostenido y equilibrado.

La apertura vino acompañada de una serie de medidas tomadas en el marco normativo y regulatorio de la economía nacional y no sólo de las políticas de comercio exterior, López señala que:⁷

Entre las medidas impuestas para realizar el cambio estructural destacan: disciplina fiscal, restricción de la oferta monetaria, privatización de las empresas públicas, apertura y desregulación de los mercados de capitales y de bienes.

Respecto al papel del mercado externo y particularmente de la exportación de manufacturas como el eje articulador del mercado interno, entre 1989 y el 2010, López señala que los resultados no se corresponden en su totalidad con las pretensiones en sus objetivos centrales al decir:⁸

El resultado anterior (sic) muestra que el modelo de promoción de exportaciones no ha logrado resolver ni el desequilibrio comercial, ni ha solucionado el problema estructural que tiene la economía mexicana.”

Los resultados a los que hace mención López y de acuerdo con Dussel (2003)⁹ demuestran el dominio comercial de un segmento de producción industrial en medio de una planta industrial que no logra transitar a un modelo de apropiación tecnológica, cita:10

“...las exportaciones se han concentrado en un número reducido de empresas: 300 empresas exportadoras y 3,500 maquiladoras concentraron 95 por ciento del total de las exportaciones, mientras que las 3.1 millones de empresas restantes sólo participaron con menos del 5 por ciento, durante el periodo 1993-2000. En tanto, a partir de la firma del TLCAN, la participación de las exportaciones de la industria maquiladora en relación con las exportaciones manufactureras ha aumentado hasta superar a las exportaciones no maquiladoras...

Estas medidas estuvieron revestidas de una marcada reducción del intervencionismo del Estado mexicano, como lo señala Vázquez:11

Cabe mencionar que las intervenciones del Banco Mundial y las del Fondo Monetario Internacional fueron fundamentales para generar presión desde la esfera internacional en el ámbito nacional. Cualquier apoyo por parte de estas organizaciones (digamos créditos) estaba condicionado a una serie de recomendaciones para modificar la estructura económica nacional de tal forma que se pudiese convertir en una economía de libre mercado, esperando con ello beneficiarse de las bondades de la libre actividad económica entre individuos, ya sea nacional o internacional. Las reformas estructurales, aunque siguen dándose hasta el momento, representan una estrategia que inevitablemente ha llevado a la liberalización comercial en el ámbito nacional.

A la postre, se ha hecho necesario pensar el interés nacional y de la necesidad de una mayor participación de los entes del Estado, Vázquez¹² concluye:

La presión y dinámica de los acuerdos internacionales debe pasar a un término dónde pueda ser dirigida por los intereses nacionales desde un principio, no con el fin de desprenderse de la economía mundial, más sí con la máxima de contar con una economía y sociedad lo suficientemente preparada para una justa competencia internacional.

Ante estas evidencias, la Universidad Autónoma Metropolitana¹³ señala la importancia de impulsar marcos normativos que respondan a las necesidades de la producción nacional:14

Deben implementarse normas que propicien la canalización adecuada y eficiente de capital extranjero hacia sectores e industrias estratégicas así como para el desarrollo de nuevas industrias con capacidad competitiva internacional. Esta medida debe estar acompañada de un diagnóstico oportuno de las industrias o actividades económicas que necesiten impulso y que sean clave para el desarrollo socioeconómico del país.

Las conclusiones a las que se llegan por los distintos estudios presentados y que señalan la importancia de establecer marcos normativos en las políticas económicas nacionales, coinciden con las conclusiones a las que se habían llegado al final de la década de 1990. En este sentido, Allyon (1997) señalaba que:15

La influencia extranjera no puede recibirse sin más en el orden jurídico nacional, sino que tiene que ser sometidas a un proceso de adaptación y armonización con los derechos existentes, lo que implica en muchas ocasiones que se modifiquen o adquieran matices propios.

En consecuencia, el problema que se aborda y la propuesta resultante de este análisis, se presenta de la siguiente manera:

1. Los tratados internacionales en materia económica tienen un impacto en la estructura de la producción, el ingreso y el mercado de trabajo dentro del país y no solamente en los aspectos relativos al comercio exterior.
2. Que sus efectos demandan la construcción de un andamiaje normativo que contrarreste sus efectos nocivos o que distribuyan sus beneficios.
3. Las medidas de ajuste en la política exterior termina con ajustes en las políticas económicas internas.

La consecuencia inmediata de este planteamiento es que, los tratados internacionales en materia económica tienen consecuencia que no siempre están relacionadas con los objetivos explícitos que les dan origen, que el progresivo retiro del Estado en esta materia, dejó que tales consecuencias se presentaran sin un análisis que hoy se reconoce y en su momento se reconoció, como necesario. En este sentido, nuestra posición es que, la Cámara de Diputados tendría que tener una participación importante en la aprobación de los tratados internacionales en materia económica y no solamente en la solución de sus consecuencias, lo que no significa reducir o suplantarse las facultades exclusivas del Senado, sino en el impulso de su tarea en el establecimiento de los marcos normativos de la política económica nacional congruente con su participación en la construcción de las relaciones internacionales; estas medidas tenderían al fortalecimiento del Congreso de la Unión en la aprobación de los tratados internacionales en materia económica.

Argumento

De acuerdo con el actual modelo constitucional, el segundo párrafo del artículo 76 otorga la facultad exclusiva al Senado de la República de “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.”

Sin embargo, en materia económica, los instrumentos contenidos en tratados internacionales son sustancialmente distintos en alcance y contenido a las convenciones diplomáticas, políticas o especializadas en temas de seguridad colectiva u otras similares.

En este escenario, la Cámara de Diputados se ve privada de la posibilidad de pronunciarse respecto de instrumentos jurídicos internacionales que tienen que ver sus facultades en la construcción de los marcos normativos internos. Resulta inconsistente que la Cámara de Diputados no tenga una opinión con el peso suficiente en la aprobación de tratados que tienen profundos impactos en la economía nacional y en el desarrollo de los distintos sectores productivos.

Este argumento no es original, en la LX Legislatura se presentaron cuatro proyectos de iniciativas de reforma constitucional semejantes en materia objeto de esta iniciativa a saber:16

Fecha de Publicación en Gaceta Parlamentaria:	Reforma(s) y/o adición(es)	Presentada por:
Número 2239-V, martes 24 de abril de 2007.	Que reforma los artículos 73, 76, 89 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Diputados. Jesús de León Tello, Edgar Armando Olvera Higuera, Edmundo Javier Bolaños Aguilar, Omar Antonio Borboa Becerra y Joel Arellano
Número 2564, miércoles 6 de agosto de 2008.	Que reforma los artículos 73, 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Diputado Cuauhtémoc Sandoval Ramírez, PRD.
Número 2588-I, martes 9 de septiembre de 2008.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Diputado Adriana Díaz Contreras, PRD.
Número 2728-II, martes 31 de marzo de 2009.	Que reforma los artículos 73, 76 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Diputado José Jesús Reyna García y Mauricio Ortiz Proal PRI

En todos los casos se propone otorgar facultades al Congreso de la Unión, para que sea éste quien apruebe los tratados internacionales y convenciones diplomáticas celebrados por el Ejecutivo federal, es decir, que intervengan las dos cámaras y no que sea facultad exclusiva del Senado. En lo particular destaca lo propuesto por la primera iniciativa que si se hubiera aprobado, la aprobación de los tratados internacionales por parte del Congreso se hubiera limitado a ciertas materias que a éste le hubiese competido legislar y expedir en todo los caso las leyes generales que tuvieran que desarrollar las materias de dichos tratados. Por su parte, la tercera iniciativa condicionaba la aprobación de los tratados por parte del Congreso a la opinión previa favorable de la mayoría de las legislaturas de los estados, otorgando de esta manera intervención a las mismas.

El problema sustancia en el marco constitucional actual de estos proyectos es primero, que se refieren a todo tipo de tratados; segundo, que limita las facultades del propio Congreso de la Unión a la opinión de los Congresos locales, lo que implica suplantar la facultad exclusiva del Senado.

En la LXI Legislatura se presentaron cinco proyectos de iniciativas de reforma constitucional semejantes a la materia objeto de esta iniciativa a saber:17

Fecha de Publicación en Gaceta Parlamentaria:	Reforma(s) y/o adición(es)	Presentada por:
Número 2969-II, martes 16 de marzo de 2010.	Que reforma los artículos 73, 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Diputado José Luis Jaime Correa, PRD.
Número 2994-III, jueves 22 de abril de 2010.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma política del Estado.	Diputado José Luis Jaime Correa, PRD.
Número 3162-A-II, miércoles 15 de diciembre de 2010.	Que reforma los artículos 73, 76 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Diputado Bernardo Margarito Téllez Juárez, PAN.
Número 3211-III, martes 1 de marzo de 2011.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de política exterior de Estado.	Diputado Porfirio Muñoz Ledo, PT.
Número 3351-VII, martes 20 de septiembre de 2011.	Que reforma los artículos 73, 76 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Diputado Diva Hadamira Gastélum Bajo, PRI.

En todos los casos se propone otorgar facultades al Congreso de la Unión, para que sea éste quien apruebe los tratados internacionales y convenciones diplomáticas celebrados por el Ejecutivo federal, es decir, que intervengan las dos cámaras, reduciendo la facultad exclusiva del Senado. Además, la cuarta iniciativa en lo particular propone, que derivado de que el Congreso no cuenta con facultades para expedir una Ley en materia de tratados internacionales, se le otorguen las facultades correspondientes para ello. También prevé que ambas cámaras podrán llamar a comparecer a toda autoridad pública responsable de aplicarlos.

El problema sustancia de estos proyectos en el marco Constitucional actual es primero, que se refieren a todo tipo de tratados; segundo, que en el marco actual existe una Ley sobre tratados internacionales, lo que supone suplantarse una facultad exclusiva del Senado.

Al razonamiento anterior hay que prever que corresponde al Poder Ejecutivo federal la conducción exclusiva de las negociaciones y firma de dichos instrumentos jurídicos internacionales. Estas condiciones que la propia norma constitucional establece, limitan tomar las medidas legislativas a limine sobre todo cuando los efectos de los tratados internacionales en materia económica, producen efectos negativos en sectores o ramas de actividad económica, o bien, impactan negativamente en los ingresos de la población. Como se ha dicho, algunos instrumentos jurídico internacionales de carácter económico pueden tener efectos nocivos para grandes sectores productivos o la población en general.

El caso más reciente de monopolio en las negociaciones lo constituye, sin duda, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, también conocido como TPP por sus siglas en inglés. En un hecho insólito, todas las rondas de negociaciones de los países se realizaron

en el más obscuro secreto. Si bien, es importante no adelantar conclusiones, es importante establecer un mínimo balance sobre sus posibles impactos.

El balance a la fecha no es concluyente,¹⁸ se habla de ventajas y desventajas, en los diferentes sectores económicos que están referidos al acuerdo, esta situación podría ser evitada si la Cámara de Diputados tuviera posibilidades de emitir opinión, pues enriquecería la toma de decisiones y se podrían establecer un mejor punto de vista, pues de acuerdo a sus facultades, es la cámara de origen donde surgen las acciones legislativas que norman y regulan la vida económica interna del país.

Fundamento Legal

Por todo lo anteriormente expuesto, el que suscribe, diputado Héctor Javier García Chávez, integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión y miembro del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la fracción I del artículo 6 y del artículo 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados de honorable Congreso de la Unión; presenta la iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adicionan el segundo párrafo de la fracción XXIX F del artículo 73, la fracción VI Bis del artículo 74 y el segundo párrafo de la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adicionan un segundo párrafo a la fracción XXIX F del artículo 7; la fracción VI Bis del artículo 74 y se reforma el párrafo segundo del artículo 76 Constitucional para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXVIII. (...)

XXIX F. (...)

Para aprobar los tratados internacionales que presente el Ejecutivo en materia económica.

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. a VI. (...)

VI Bis. Emitir Dictamen de Opinión a la Cámara de Senadores sobre el impacto que tendría la aprobación de tratados internacionales en materia económica.

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. Tratándose de tratados o convenios internacionales en materia económica, bilateral o multilateral, aprobará considerando el dictamen de opinión que le envié para tal efecto la Cámara de Diputados.

Transitorios

Primero. La reforma que adiciona las disposiciones que incorporan dictamen de opinión de parte de la Cámara de Diputados en el proceso de aprobación de Tratados internacionales en materia económica surtirá sus efectos al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Tendrán las Cámaras del Congreso de la Unión, hasta ocho meses para realizar las modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso General para incorporar el objeto de las reformas contenidas en esta iniciativa.

Notas

1 Audley Jhon, Demetrios G. Papademetriou, Sandra Polaski y Scott Vaughan. 2003. La Promesa y la Realidad del TLCAN. Carnegie Endowment for International Peace; página 7.

2 Audley, Ídem, página 8

3 Romero José. 2009. Medición del impacto de los acuerdos de libre comercio en América Latina: el caso de México. CEPAL; página 19.

4 Centro de Estudios para América Latina de la Organización de Naciones Unidas.

5 Romero, Ídem, página 40

6 López Velarde Aurora Adriana. 2011. Impactos de la apertura comercial en México: tratados y acuerdos; en: La UAM ante la sucesión presidencial: propuestas de política económica y social para el nuevo gobierno. UAM Xochimilco; página 581.

7 López, Ídem, página 583.

8 López, Ídem, página 586.

9 Dussel P. Enrique. 2003 Características de las actividades generadoras de empleo la economía mexicana 1988-2000, Investigación Económica, UNAM, México.

10 López, Ídem, página 587.

11 Vázquez Hernández Carlos Agustín. 2009. Liberalismo económico y algunos de sus impactos. CESOP, Cámara de Diputados. LXI Legislatura; página 11.

12 Vázquez, ídem, página 28.

13 La UAM ante la sucesión presidencial: Propuestas de política económica y social para el nuevo gobierno. México DF: UAM-X, CSH, Depto. de Producción Económica; 2011

14 López, Op Cit., página 627.

15 López Allyon Sergio. 1997. El impacto del tratado de libre comercio de américa del norte en los sistemas jurídicos del continente americano; en: El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas. UNAM, México; página 218.

16 Valdés Robledo Sandra. 2012. LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MÉXICO Estudio de antecedentes, marco jurídico y conceptual, iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas y Derecho Comparado. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis; Subdirección de Análisis de Política Interior. LXI Legislatura; página 47.

17 Valdez, Ídem, página 44

18 Cfr.: Boletín 7 de octubre de 2015. Beneficios y pérdidas del TPP para México. Méxicoxport, SA de CV. www.mexicoxport.com.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de marzo de 2016

Diputado Héctor Javier García Chávez (rúbrica)

Que reforma los artículos 41 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Ruth Noemí Tiscareño Agoitia y César Octavio Camacho Quiroz, del Grupo Parlamentario del PRI

Los suscritos, Ruth Noemí Tiscareño Agoitia y César Camacho Quiroz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le otorgan los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, inciso I y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que reforman los artículos 41 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en las siguientes

Exposición de Motivos

La paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación, representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, que constituyen una meta para erradicar la exclusión estructural de la mujer.¹

En la actualidad es posible observar en los países del mundo, la cambiante actitud hacia la paridad, cada vez más se torna favorable y crece a pasos agigantados el interés de nuestras sociedades por buscar el fortalecimiento, la consolidación y sobre todo impulsar el empoderamiento de las mujeres.

En el caso de México, lograr estos importantes avance normativos en la materia, han llevado un proceso histórico de lucha femenina, donde han librado múltiples obstáculos y dificultades por lograr el reconocimiento de la plena ciudadanía que en el constituyente de 1917 les había negado, fue hasta 1953 cuando una reforma constitucional garantizó el derecho al voto femenino, en 1974 lograron la igualdad jurídica con el hombre y más reciente en 2014, con la incorporación de la paridad entre los géneros, se impulsa una mayor participación de la mujer en elecciones de legisladores federales y locales.

En septiembre de 2015 el marco del aniversario de los 20 años de la aprobación por parte de 189 países de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, en la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, ONU Mujeres a través de la publicación La hora de la igualdad sustantiva: Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe hispano, reconoció los esfuerzos del Ejecutivo, partidos políticos, legisladoras y legisladores, así como a las organizaciones sociales para lograr la plena participación política de las mujeres mexicanas y

eliminar su discriminación, mismos que hoy colocan a México entre los once países a nivel mundial y siete de América Latina en legislar la paridad.

Hoy en día América Latina cuenta con un 27.7 por ciento en los Congresos Nacionales que la colocan como la primera región donde la ley de paridad se hace realidad, destacando 5 países con más del 40 por ciento de representación (Cuba, Ecuador, México y Nicaragua) y Bolivia con el 50 por ciento de mujeres en sus respectivos Congresos. Nuestro país particularmente a nivel federal con un 42 por ciento (211 Diputadas) y estatal con más del 50 por ciento en los Estados de Colima, Guanajuato y Querétaro, lo anterior como resultado de las pasadas elecciones del 7 de julio de 2015 y con rango de 40-50 por ciento en un gran número de nuestras entidades federativas.²

A pesar de estos importantes logros conquistados en nuestro sistema normativo principalmente de la reforma constitucional en materia de paridad de febrero 2014, así como la creación de nuevas legislaciones en materia político electoral, es claro que debemos seguir uniendo esfuerzos para lograr la inclusión e igualdad sustantiva que nuestras mujeres siguen demandando especialmente para garantizar su verdadera participación en la toma de decisiones dentro de nuestra sociedad mexicana. Lo anterior en el marco de los diversos compromisos Internacionales asumidos por el Estado mexicano plasmados en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos principalmente.

Luego entonces en la actualidad uno de los espacios de gobierno donde resulta necesario e inaplazable impulsar el empoderamiento de las mujeres, es sin duda en los procesos de elección de las candidaturas a presidencias municipales, incluyendo a regidores y síndicos municipales.

Cabe señalar que en 2014 de los 2,457 municipios existentes en todo el territorio nacional, sólo 192 estaban representados por presidentas municipales, mientras 2015 esta cifra se redujo a 178, de las cuales 90 ubicadas en la región sur del país (Campeche, Chiapas, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán), 58 en la zona centro (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis y Zacatecas) y finalmente 30 en la región norte (Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas).³

Actualmente, por interpretación de algunas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de la Ley General de Partidos Políticos, se reconoce parcialmente la paridad de género, no obstante a ello, la falta de claridad normativa sigue generando la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de Tribunales de Justicia Electoral para proteger los derechos políticos-electorales, especialmente para respetar la paridad horizontal y vertical en la postulación de candidatas y candidatos en elección de

ayuntamientos de diversas entidades del país, que se supone ya tienen garantizados los derechos de las mujeres mexicanas.

En este contexto, en septiembre del 2015, el Magistrado Flavio Galván, del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, consideró necesario incluir en la Constitución la obligatoriedad de paridad de género, vertical y horizontal, en la integración de Ayuntamientos, durante la presentación del Informe final de Justicia electoral 2015, una evaluación de la reforma política- electoral, de la Comisión Mexicana de Derechos Humanos, señaló que la paridad de género se debe cumplir a cabalidad por los partidos políticos.⁴

Sin lugar a duda que al llevar la paridad de género también a nuestros municipios del país, además de complementar la reforma constitucional en materia de paridad de febrero de 2014, constituye una herramienta fundamental para combatir las desventajas, violencia, invisibilidad y estereotipos que hoy en día además de menoscabar la autonomía de nuestras mujeres, están generando una inmensa brecha de desigualdad que impacta en el desarrollo y progreso del Estado mexicano.

Compañeras y compañeros legisladores, como representantes de la población mexicana tenemos el compromiso de unir esfuerzos legislativos para fortalecer el empoderamiento de las mujeres, para que ellas también puedan desarrollarse integralmente, ejerciendo sus derechos humanos, en igualdad de oportunidades, en este sentido, es inaplazable fortalecer y garantizar desde el texto constitucional la paridad de género en los procesos de elección de las candidaturas a presidencias municipales, incluyendo a regidores y síndicos municipales.

Por lo anteriormente expuesto y fundado presentamos a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 41 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforman los artículos 41 y 115 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. ...

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 de 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.

II. a VI...

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. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine garantizando la paridad de género . La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

II. a X.

Transitorio

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

Notas

1 http://www.diputados.gob.mx/documentos/Comite_CEAMEG/Libro_Part_Pol.pdf
. Página 27.

2 <http://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2015/09/presentacion-hora-igualdad-sustantiva>

3 <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/09/09/solo-72-las-alcaldias-es-tan-ocupadas-mujeres>

4 <http://www.jornada.unam.mx/2015/09/28/politica/019n2pol>

Palacio Legislativo de San Lázaro, salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 10 de marzo de 2016.

Diputados: Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, César Camacho Quiroz (rúbricas).

Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Adán Pérez Utrera, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Adán Pérez Utrera, 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, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXX y se adiciona la fracción XXXI al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución nos confiere la responsabilidad de determinar cuánto, en qué y cómo se van a gastar los dineros del pueblo. No obstante, el Ejecutivo federal, mediante las llamadas reglas de operación, desvirtúa el mandato de esta soberanía.

Las Reglas de Operación, aparecen por primera vez en el Presupuesto de Egresos en 1998, curiosamente en el Ramo 26, "Desarrollo Social y Productivo de Regiones de Pobreza". Desde entonces se hicieron extensivas, con variantes y sucesivas modificaciones, hasta volverse facultad inatacable, para que las dependencias del Ejecutivo Federal las impongan, con la autorización de la Secretaría de Hacienda.

Se dice, falazmente, que tales Reglas de Operación son: "un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia".¹ Nada más alejado de la realidad. Estas reglamentaciones son instrumentos inflexibles, y evitan que los beneficiarios puedan acceder de manera pronta y sin obstáculos a los recursos que les corresponden; no cuentan con los suficientes elementos que garanticen su viabilidad, y los llamados criterios de focalización, cobertura, demanda y de población objetivo, son tan rígidos que no permiten resolver las diferentes problemáticas regionales.

La burocracia, así, asigna los recursos discrecionalmente, como si fueran de su propiedad, y lo que fue destinado a subsanar desigualdades de los sectores más vulnerables o para alcanzar las metas de crecimiento, desarrollo y pleno empleo, se quedan en una suma de buenas intenciones.

Las llamadas reglas de operación, son evidentemente un mecanismo inventado por la tecnocracia para modificar el resultado del debate de razones y posiciones frente a los problemas nacionales que fija esta soberanía, y convertir recursos

cuantiosos en subejercicios que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, posteriormente, destina sin autorización a otros rubros.

Ciudadanos, organizaciones sociales y Gobiernos municipales, no logran acceder y ejercer los recursos originalmente presupuestados.

Parece que las Reglas de Operación están diseñadas para no ejercer el dinero y que éste se quede a disposición de la tecnocracia de la Secretaría de Hacienda, ¿Dónde queda entonces la decisión de esta Asamblea en cuanto al destino de los recursos públicos?

La Organización Gestión Social y Cooperación, que evalúa los programas gubernamentales a través del Índice de Calidad de Diseño , en el 2009 indicó que el 40% de los programas sujetos a Reglas de Operación, no aprobó las evaluaciones del diseño de éstas.²

Es claro que las Reglas de Operación, tal como son diseñadas, conceden más importancia al estricto cumplimiento de normas y procedimientos, sin importar los resultados que deben beneficiar a los ciudadanos.

Las cosas no pueden continuar así. Es inaceptable que la voluntad de este cuerpo soberano sea desconocida con métodos tecnocráticos, como también es inaceptable que se niegue al pueblo lo que corresponde al pueblo, e igualmente inaceptable es que una dependencia del Gobierno Federal tome decisiones que pasan por alto el mandato de esta representación.

Es necesario un marco jurídico en el que se establezcan los lineamientos que eviten tales despropósitos y permitan Reglas de Operación destinadas a facilitar el acceso a los recursos por sus beneficiarios, con enfoques que tomen en cuenta la diversidad regional a fin de integrar el desarrollo económico, social y cultural en el país.

El propósito de esta iniciativa es reformar la fracción XXX y adicionar la fracción XXXI al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados, tenga la facultad de expedir Leyes Generales en materia de Reglas de Operación de los Programas Gubernamentales. De esta manera, las disposiciones jurídicas que emanen de estos ordenamientos jurídicos serán vinculatorios para todas las autoridades de los diferentes niveles de gobierno.

Esta propuesta no tiene ningún trasfondo ideológico ni partidario. La idea es que si la Cámara de Diputados decide el destino de los recursos en el Presupuesto de Egresos, entonces sea la que determine los instrumentos que permitan acceder a dichos recursos de manera pronta, fácil y con eficiencia, y que ello se vea reflejado en el bienestar de la población.

Solicito, en consecuencia, a las compañeras y los compañeros legisladores su voto favorable. Rescatemos la dignidad y autoridad de esta Cámara, y cumplamos como representantes populares, garantizando que los recursos del pueblo sean para ellos y no queden a disposición de orientaciones tecnocráticas sin vocación social.

Por lo anterior, someto a consideración del pleno el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción XXX y se adiciona la fracción XXXI al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-W. ...

XXX. Para expedir Leyes Generales en materia de Reglas de Operación de los Programas Gubernamentales, que deberán ser diseñadas por la Cámara de Diputados.

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

Transitorios

Primero. Para conocimiento general se publicará el presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El presente decreto entrará en vigor una vez publicado en el Diario Oficial de la Federación.

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

Cuarto. El Congreso de la Unión, tendrá 120 días hábiles para expedir la Ley General de las Reglas de Operación de los Programas Gubernamentales, que deberán ser diseñadas por la Cámara de Diputados, en donde se considere el enfoque de integración regional para articular el desarrollo económico, social y cultural en el país.

Texto vigente del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Propuesta
Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. a XXIX-W. ... XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.	Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. a XXIX-W. ... XXX. Para expedir Leyes Generales en materia de Reglas de Operación de los Programas Gubernamentales, que deberán ser diseñadas por la Cámara de Diputados. XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Notas

1 ¿Qué son las reglas de operación?, INAES, Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en:

<http://www.inaes.gob.mx/index.php/reglas-de-operacion> (Última consulta: 27 de enero de 2016)

2 Fuentes Durán, Gilberto. "Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: una revisión de su justificación y su diseño", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública", México, junio de 2009, p. 20.

Dado en el Palacio legislativo de San Lázaro, a 10 de marzo de 2016.

Diputado Adán Pérez Utrera (rúbrica)

Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Luz Argelia Paniagua Figueroa, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, Luz Argelia Paniagua Figueroa, diputada 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 artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define “Discriminar” como “dar trato desigual a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, de sexo, etcétera”.

La Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación define la “discriminación” como:

Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: ...la edad...

En 2007 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) menciona que la discriminación laboral por edad es una nueva forma de discriminación reconocida, por las siguientes razones:

1. Las actitudes negativas en cuanto a la contratación y la permanencia de los trabajadores de más edad obedecen a la creencia de que éstos son de lento aprendizaje, poco adaptables y de salud frágil.
2. Una traba más que puede dificultar la contratación de trabajadores de más edad puede ser la idea de que entrañan un costo mayor, y de que su productividad disminuye progresivamente debido al deterioro de sus capacidades físicas y mentales por la edad¹ .

Sin embargo, en su último Informe de la OIT del 2011 indica que “En un entorno en que se aplican de modo generalizado medidas laborales destinadas a

“aumentar la participación de los trabajadores de edad, por ejemplo, mediante la revisión de las disposiciones relativas a la edad de jubilación, es manifiesta la mayor sensibilización a la discriminación relacionada con la edad y el aumento de los casos notificados al respecto”.²

Por lo anterior, la OIT indica que “Los países ponen cada vez más empeño en promulgar leyes sobre la discriminación por motivos de edad. Unos 293 países se han dotado de leyes que prohíben expresamente la discriminación directa e indirecta”⁴. Es importante mencionar que es la discriminación directa e indirecta:

1. La discriminación directa basada en la edad se define como el tratamiento menos favorable que recibe una persona respecto de otra y que no se daría si se tratase de dos personas de la misma edad. Los anuncios de vacantes de empleo en que se indica una limitación de edad son un ejemplo de las formas que puede adoptar la discriminación directa.

2. La discriminación indirecta por motivos de edad va más allá de lo que puede observarse a primera vista y abarca prácticas potencialmente discriminatorias como los anuncios de vacantes de empleo que insisten demasiado en cualidades físicas que en realidad no son necesarias para desempeñar el trabajo de que se trate⁵.

Sin embargo, la discriminación por edad en el empleo es una constante en nuestro país pero sus mayores víctimas son: los adultos mayores, las mujeres y las personas mayores de 40 años.

En México el principio de no discriminación por edad se encuentra sustentado jurídicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el artículo 1o. prohíbe la discriminación por edad. Asimismo, el artículo 5o. establece que cualquier persona no se le puede impedir “que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito”.

En materia laboral nuestro país firmó en 1962 el Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 de la Organización Internacional del Trabajo, que a la letra dice:

1. A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende:

(a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

(b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las

organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo⁶.

También la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) –firmado por México en 1980–, establece en el artículo 11

1. Los Estados parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:

...

b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;⁷

Asimismo, el artículo 3o. de la Ley Federal del Trabajo establece que el trabajo decente es aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador y no existe discriminación por edad.

Sin embargo, la discriminación por edad en el empleo es una constante en nuestro país pero sus mayores víctimas son: los adultos mayores, las mujeres y las personas mayores de 40 años.

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo dice que “La discriminación puede ser manifiesta, como la imposición de límites de edad para la contratación, o bien adquirir formas más sutiles, como la que consiste en alegar carencia de potencial profesional o un exceso de experiencia para rechazar candidatos. Entre otras formas de discriminación se cuenta el acceso limitado a la formación y la existencia de condiciones que obligan prácticamente a optar por la jubilación anticipada. La discriminación por motivos de edad no se limita a los trabajadores que se acercan a su jubilación”.⁸

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha sumado al tema de discriminación laboral, en la que ha presentado tres tesis aisladas con respecto al tema de ésta iniciativa:

1. En septiembre de 2010 se presentó la tesis la “Discriminación en el derecho de acceso al empleo. Tiene como presupuesto la prueba de las aptitudes o calificaciones para su desempeño”, en la que dice

La interpretación del artículo 1o., párrafo tercero, constitucional, visto a la luz del principio de igualdad, en relación con los instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano respecto a la no discriminación, y concretamente respecto al derecho a la admisión en el empleo, reconocido en el convenio 111 de la OIT, y lo establecido en los artículos 4o. y 5o. de la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación, lleva a considerar que la discriminación que tenga por objeto anular o menoscabar el mencionado derecho laboral tiene lugar cuando el interesado demuestra reunir las aptitudes o calificaciones necesarias para desempeñar cierto empleo y, sin embargo, se le excluye con base en criterios ajenos a dichas aptitudes o calificaciones⁹ .

2. La segunda fue presentada en diciembre de 2014, donde la tesis aislada sobre “Discriminación por razón de edad en el ámbito laboral. Se actualiza una discriminación múltiple cuando dicho factor se combina con otros aspectos como el género y la apariencia física”, indica:

...Debe señalarse también, que el prejuicio en torno a la edad del trabajador normalmente está relacionado con una concepción de rentabilidad económica que parte de premisas no del todo ciertas. Si el patrón presume que el trabajador maduro es menos apto que el trabajador joven para ciertos puestos de trabajo, piensa que su empresa, antes o después, sufrirá pérdidas económicas por su contratación. Y en similar sentido, si parte de la premisa de que las ausencias al trabajo de las personas maduras alcanzan un mayor índice por entender que éstas son quienes asumen las responsabilidades familiares, pensará que le generarán costes, que no existirían si contratara a trabajadores jóvenes.... Todas estas consideraciones llevan a la conclusión de que la mujer madura trabajadora no es valorada como un activo desde el punto de vista profesional, sino como un coste¹⁰ .

3. La última fue presentada en enero de 2015, referente a la “Discriminación en el ámbito laboral. Las consecuencias que ello puede generar son independientes entre sí y requieren ser analizadas por el juzgador en cada caso en concreto”, a la letra dice:

Contrario a lo que sucede con los daños físicos o tangibles, el estudio de los daños de índole moral en un caso concreto tiene ciertas particularidades, precisamente por el componente de abstracción del que gozan éstos. Sin embargo, y a pesar de los diversos criterios que se han emitido en torno al daño moral, la manera de probar y evaluar el daño en cuestión, los intereses que deben ser protegidos y los elementos que deben ser tomados en consideración para cuantificar el monto de la indemnización -en caso de que la misma proceda-, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que cuando el daño moral alegado provenga de un acto discriminatorio y, por tanto, de una

violación directa al derecho fundamental a la no discriminación contenido en el artículo 1o. constitucional, es posible advertir cuatro tipos de consecuencias que puede acarrear tal discriminación: (i) la nulidad del acto; (ii) la indemnización de los daños causados; (iii) la imposición de medidas reparatorias de carácter disuasorio; y (iv) en caso de que la legislación aplicable lo prevea, el establecimiento de sanciones penales. Al respecto, es necesario indicar que tales consecuencias gozan de plena justificación en nuestro sistema jurídico, pues tal y como lo establece el artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ante la existencia de una violación a un derecho protegido por la propia Convención –como lo es el derecho a la no discriminación contenido en su artículo 1o.– se garantizará el goce del mismo, y si resulta procedente, se repararán las consecuencias generadas, así como el pago de una justa indemnización a quien hubiese sufrido una lesión.

Adicionalmente, las cuatro consecuencias antes indicadas gozan de independencia entre sí; esto es, a pesar de que se originan ante la existencia de un acto discriminatorio, lo cierto es que cada una responde a una determinada intención en torno a dicho acto, y son diversos los elementos que generan su actualización. Por tanto, si bien ante la presencia de un acto discriminatorio y, por ende, violatorio del artículo 1o. constitucional, el órgano jurisdiccional deberá dejar sin efectos el mismo, lo cierto es que ello no implica que deba decretar la procedencia de una indemnización por daño moral o la imposición de una medida disuasoria, toda vez que cada consecuencia responde a una dinámica específica y requiere del estudio de elementos diversos¹¹ .

De allí la importancia de nuestra iniciativa, pues tiene como objetivo principal establecer el principio de no discriminación por edad en el acceso al trabajo, toda vez que nuestro país ha establecido legalmente -como parte de los derechos humanos-, el principio de no discriminación por razones de edad en nuestra carta magna, en su legislación federal y en la firma de varios tratados internacionales en la materia, pero no es posible que los centros de trabajo, ya sean empresas o establecimientos, pongan como condición la edad para contratar a una persona y permitir que cualquier persona sin importar la edad no puedan encontrar un empleo decente.

Finalmente, es importante recordar las palabras de Carlos Castillo Peraza en el tema de trabajo cuando escribió que “para Acción Nacional es el trabajo el que le permite a la mujer y al hombre complementarse, hacerse, realizarse como seres individuales y sociales... Es el trabajo el ejercicio de la propia dignidad, aquello que nos permite ver a nuestras mujeres y a nuestros hijos cara a cara porque somos capaces de llevarles sustento”¹² .

Por lo expuesto someto a consideración de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto:

Decreto

Artículo Primero. Se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; se prohíbe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil para el ingreso, permanencia, promoción y ascenso en el empleo; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

...

Transitorio

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

Notas

1 Organización Internacional del Trabajo, La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT. Relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Informe del Director General, 2007, en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/webdev/documents/publication/wcms_082609.pdf

2 Organización Internacional del Trabajo, La igualdad en el trabajo: un objetivo que sigue pendiente de cumplirse. Informe del Director General. Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 2011, en:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_166923.pdf

3 Los países mencionados por la OIT, son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Guyana, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Santa Lucía y Sudáfrica.

4 *Ibidem*.

5 *Ibidem*.

6 Organización Internacional del Trabajo, C111 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), en:

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL O_CODE:C111

7 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Instituto Nacional de las Mujeres, en: <http://www.inmujeres.gob.mx/inmujeres/images/stories/cedaw/cedaw.pdf>

8 Organización Internacional del Trabajo, “Nuevo informe de la OIT sobre discriminación en el trabajo: un panorama de esperanza y preocupación”, en: http://www.ilo.org/global/publications/magazines-and-journals/world-of-work-magazine/articles/WCMS_081387/lang—es/index.htm

9 Época: Novena Época, Registro: 163824, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Septiembre de 2010, Materia(s): Civil, Tesis: I.4o.C.295 C, Página: 1251, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil Del Primer Circuito. Amparo directo 144/2010. Rosario del Carmen Pacheco Mena. 8 de abril de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado. En: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=163824&Clase=DetalleTesisBL>

10 Época: Décima Época, Registro: 2008095, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 13, Diciembre de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. CDXXXI/2014 (10a.), Página: 229. Amparo directo en revisión 992/2014. Rosario del Carmen Pacheco Mena y otros. 12 de noviembre de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González. Esta tesis se publicó el viernes 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

11 Época: Décima Época, Registro: 2008261, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 14, Enero de 2015, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Civil, Tesis: 1a. II/2015 (10a.), Página: 760, Amparo directo en revisión 992/2014. Rosario del Carmen Pacheco Mena y otros. 12 de noviembre de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente en el que se apartó de las consideraciones contenidas en la presente tesis. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González. Esta tesis se publicó el viernes 23 de enero de 2015 a las 9:00 horas en el Semanario Judicial de la Federación. En:

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4486-IV, jueves 10 de marzo de 2016

<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2008261&Clase=DetalleTesisBL>

12 Carlos Enrique Castillo Peraza, Revista Palabra número 33, página 34, en: Partido Acción Nacional, Respuestas. Temas de apoyo , México, EPESSA, Segunda Reimpresión, 2002, páginas 94-95.

Cámara de Diputados, a 10 de marzo de 2016

Diputada Luz Argelia Paniagua Figueroa (rúbrica)

Que reforma los artículos 25 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado José Santiago López, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

Las micro, pequeñas y medianas empresa (Mipymes) del país son un elemento fundamental en el desarrollo económico de México, porque y constituyen la columna vertebral de la economía nacional y por su alto impacto en la generación de empleos. Sin embargo, la realidad de estas unidades económicas es que se les imponen muchas obligaciones de diversa índole y reciben pocos beneficios fiscales, administrativos, económicos, entre otros, que pudieran incentivar la creación de nuevas empresas y consolidar las ya existentes.

Por eso, se plantea la reforma al noveno párrafo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear la Defensoría del Micro, Pequeño y Mediano Empresario, que será un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo es incentivar y promover el desarrollo de estas unidades económicas y proteger los derechos de los particulares ante las autoridades, además de transmitir a éstas la realidad de las empresas de menor tamaño, así como de las de reciente creación, para facilitar mecanismos de diálogo y concertación a fin de que se cumpla la ley, se tenga mejor acceso a mecanismos de justicia y se favorezca un entorno que incentiven la formalidad.

También se propone la adición de la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Carta Magna, para que el Congreso de la Unión tenga la facultad de expedir leyes generales que sean vinculatorios para todas las autoridades de los diferentes niveles y órdenes de gobierno, a fin de establecer las bases de coordinación entre la federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios, en materia de micro, pequeñas y medianas empresas, y así fomentar el desarrollo sustentable de las Mipyme.

Argumentos

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) señala que los sectores de la economía nacional que albergan el mayor número de micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) son la industria manufacturera, el comercio y los servicios.

En el país, hasta el año 2009 (último dato disponible), había 433 mil 618 Mipyme del sector de la manufactura, 404 mil 156 eran micro empresas, 22 mil 349 pequeñas empresas y 7 mil 113 medianas empresas.¹ En el sector comercio se tuvo un registró de un millón 854 mil 197 Mipyme, de éstas un millón 803 mil 799 eran micro empresas, 38 mil 779 pequeñas empresas y 11 mil 619 medianas

empresas.² En el sector servicios se contabilizaron un millón 361 mil 945 Mipyme, de ese total un millón 291 mil 80 fueron microempresas, 64 mil 310 pequeñas empresas y 6 mil 555 medianas empresas.³

La importancia de estas unidades económicas para la economía municipal, estatal, regional y nacional, es ampliamente reconocida. Las Mipyme contribuyen con 7 de cada 10 empleos formales que se generan en el país, constituyen el 99 por ciento de las unidades económicas y generan el 52 por ciento del producto interno bruto.⁴

Pese a su valor estratégico en la generación de empleos y en la columna vertebral de la economía nacional, las Mipyme enfrentan graves obstáculos para su desarrollo. A las complicaciones legales para abrir su negocio, los empresarios tienen que solventar con recursos propios -que bien podrían ir destinados al mantenimiento de sus actividades- cuestiones que van desde la renta de local comercial u oficina, permisos y trámites ante autoridades administrativas, hasta los contratos de prestación de servicios o de compra venta de bienes y contratación de personal. Esto, a la larga, repercute directamente en la unidad económica hasta tornarse en una pesada carga, que sin los debidos apoyos por parte de las autoridades, en el extremo puede llegar a ocasionar hasta el cierre de muchas Mipyme.

A decir del Consejo Coordinador Empresarial, el 75 por ciento de las empresas que abren en nuestro país quiebran durante los primeros 5 años, esto se debe principalmente a distorsiones que tiene el mercado interno, el exceso de trámites, la falta de crédito para capital de trabajo o para invertir, la corrupción de autoridades, la inseguridad pública y las regulaciones excesivas.⁵

Por eso, a través de esta iniciativa, propongo crear la Defensoría del Micro, Pequeño y Mediano Empresario, que será un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo sea incentivar y promover el desarrollo de estas unidades económicas, y proteger los derechos de los particulares ante las autoridades. Dado la relevancia de esta instancia, también se propone que en su integración participen organizaciones empresariales, sociedad civil organizada e instituciones de educación superior.

Esta propuesta es consecuente con un mandato que los electores depositaron en el Partido de la Revolución Democrática para atender las exigencias de quienes generan empleos, producen riqueza y contribuyen con sus impuestos al gasto público del país, como son los micro, pequeños y medianos empresarios.

Es urgente que las autoridades gubernamentales den mayor apoyo a las Mipyme. Se necesitan créditos baratos y que la plantilla actual de éstos se incremente, también es imprescindible eliminar la lógica simplista de que sólo con cursos, tal y como actualmente lo hace el Instituto Nacional del Emprendedor, se contribuye al desarrollo y fortalecimiento de estas unidades.

El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), a través de su análisis titulado Justicia Cotidiana , señala la necesidad de crear una instancia de esta naturaleza en los siguientes términos: “Los emprendedores se enfrentan a órganos gubernamentales, jurisdiccionales y regulatorios que desconocen la realidad de las micro, pequeñas y medianas empresas. Esto genera en ocasiones una aplicación excesiva y desproporcional de la normatividad. Así, faltas administrativas de poca gravedad pueden llevar al cierre de empresas y a la pérdida de empleos. Se propone la creación de una Defensoría del Emprendedor que transmita a las autoridades jurisdiccionales y no jurisdiccionales la realidad de las empresas de menor tamaño, así como de las de reciente creación. Ésta debe facilitar mecanismos de diálogo y concertación para que se cumpla la ley, para que tenga mejor acceso a mecanismos de justicia, así como generar recomendaciones a las autoridades y favorecer un entorno que incentiven la formalidad”.⁶

La emergencia económica a nivel nacional, caracterizada por estanflación, devaluación del peso, el precio del petróleo por los suelos, entre otros, obliga a darle prioridad tanto a la protección como al desarrollo de las Mipyme.

Por otro lado, también se propone la adición de la fracción XXXI al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose la subsecuente, para darle al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes generales que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios, en materia de micro, pequeñas y medianas empresas, para el fomento y desarrollo sustentable de la actividad de estas unidades económicas.

¿Por qué una ley general? Para que las disposiciones jurídicas que emanen de estos ordenamientos jurídicos sean vinculatorios para todas las autoridades de los diferentes niveles y órdenes de gobierno en materia de Mipyme. Un ejemplo que justifica esta situación es el siguiente: el 30 de diciembre de 2002, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Decreto que expide la “Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”, esta Ley en comento en el primer párrafo del artículo 23 señala:

En cada entidad federativa y en el Distrito Federal se podrá conformar un Consejo Estatal para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que estudiará y propondrá en el ámbito regional, estatal y municipal, medidas de apoyo para el desarrollo de la competitividad de las Mipyme a través del análisis de las propuestas surgidas del sector público y de los sectores.

Salvo contados casos, como el de Nuevo León o el de la Ciudad de México -por mencionar algunos-, en la gran mayoría de los Estados se ha hecho caso omiso de esta disposición, en mucho porque como no es una Ley General, sino Federal, y no los obliga a cumplir su mandato. Además, al no conformar los Consejos Estatales, se ha perdido la oportunidad de que éstos incentiven una apertura rápida de las Mipyme y propicien su desarrollo.

<p>Texto vigente del cuarto párrafo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>Artículo 25.</p> <p>La ley alentaré y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.</p> <p>...</p>	<p>Propuesta</p> <p>Artículo 25.</p> <p>La ley alentaré y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución. Para incentivar y promover el desarrollo, así como para proteger y velar por los derechos de los particulares ante las autoridades, el Estado contará con la Defensoría del Micro, Pequeño y Mediano Empresario, que será un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio. La Ley fijara su organización y funcionamiento. En su integración se considerará la participación de organizaciones empresariales, sociedad civil organizada e instituciones de educación superior.</p> <p>...</p>
<p>Texto vigente del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>I. a XXIX-W. ...</p> <p>XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.</p>	<p>Propuesta</p> <p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>I. a XXIX-W. ...</p> <p>XXIX-X. Para expedir leyes generales que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los Municipios, en materia de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, para el fomento y desarrollo sustentable de la actividad de estas unidades económicas.</p> <p>XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.</p>

Fundamento Legal

El suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, 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, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el noveno párrafo del artículo 25 y se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el noveno párrafo del artículo 25 y se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 25. ...

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

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución. Para incentivar y promover el desarrollo, así como para proteger y velar por los derechos de los particulares ante las autoridades, el Estado contará con la Defensoría del Micro, Pequeño y Mediano Empresario, que será un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio. La ley fijara su organización y funcionamiento. En su integración se considerará la participación de organizaciones empresariales, sociedad civil organizada e instituciones de educación superior.

...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-W. ...

XXIX-X. Para expedir leyes generales que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los Municipios, en materia de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, para el fomento y desarrollo sustentable de la actividad de estas unidades económicas.

XXX. ...

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. El Congreso de la Unión, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, dispondrá de un plazo de 90 días hábiles para expedir la ley general para dar cumplimiento al presente decreto.

Cuarto. La Cámara de Diputados, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, garantizará los recursos necesarios para la creación y el funcionamiento del organismo público descentralizado a que se refiere el presente decreto.

Notas

1 "Micro, pequeña, mediana y gran empresa. Estratificación de los Establecimientos", Censos económicos 2009-2011, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México, 2011. P. 54-56. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/pdf/Mono_Micro_peque_mediana.pdf (Última consulta: 25 de enero de 2016)

2 *Ibíd.*, p. 98-100.

3 *Ibíd.*, p. 142-144.

4 "Las Pymes generan siete de cada 10 empleos formales en el país", Secretaría de Economía. Disponible en: <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/eventos-noticias/sala-de-prensa/comunicados/6616-las-pymes-generan-siete-de-cada-10-empleos-formales-en-el-pais> (Última consulta: 25 de febrero de 2016)

5 Gonzales, Lilia. "En México, 75% de empresas quiebran en primeros 5 años: CCE", EL ECONOMISTA, 10 de junio de 2013. Disponible en: [http://eleconomista.com.mx/industrias/2013/06/10/mexico-75-empresas-qui ebran-primeros-5-anos-cce](http://eleconomista.com.mx/industrias/2013/06/10/mexico-75-empresas-qui-ebran-primeros-5-anos-cce) (Última consulta: 26 de enero de 2016)

6 "Informe de Resultados de los Foros de Justicia Cotidiana", Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, abril, 2015, p. 146. Disponible en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/Documento_JusticiaCotidia na_.pdf (Última consulta: 26 de enero de 2016)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de marzo de 2016.

Diputado José Santiago López (rúbrica)

Que reforma el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por integrantes de los Grupos Parlamentarios del PRI y del PRD

Los suscritos, Braulio Mario Guerra Urbiola, Ángel Rojas Ángeles y Gloria Himelda Félix Niebla, integrantes del Grupo Parlamentario del PRI, así como Daniel Ordoñez Hernández, del Grupo Parlamentario del PRD, en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que adiciona la fracción X al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Laicidad es un concepto relativamente reciente, puesto que en su forma actual se institucionalizó en Francia a partir de 1905. Todavía es frecuentemente incomprendida, hasta tal punto que la palabra, intraducible en la mayoría de lenguas distintas del francés, se utiliza a menudo en francés en los textos.

En castellano, sin ir más lejos, la palabra laicidad no está en el Diccionario de la Real Academia Española. Sí, en cambio, aparece la voz laicismo, definida como “doctrina que defiende la independencia del hombre o de la sociedad, y más particularmente del Estado, respecto de cualquier organización o confesión religiosa”.

La “laicidad” es una regla de vida en sociedad democrática. Impone que se den a los hombres, sin distinción de clase, origen o confesión, los medios para ser ellos mismos, libres de compromisos, responsables de su desarrollo y maestros de su destino.

La reivindicación laica se ha desarrollado esencialmente allí donde una ha querido imponer un poder totalitario en sentido estricto, es decir, que englobe todos los aspectos de la sociedad civil, política, económica... allí donde la religión se ha convertido en poder.

En la antigüedad clásica no se conoció el laicismo, pues no hubo conflicto alguno entre el poder político y el religioso. Fue el papa Gelasio I, quien a fines del siglo V expuso la teoría de las “dos espadas”, enunciada originalmente para sustraer a los eclesiásticos de los tribunales civiles, con ello reivindicó la autonomía de la esfera religiosa, en relación al emperador. Durante muchos siglos fue doctrina oficial de la Iglesia católica. El predominio que ésta tuvo durante la Edad Media hizo que se levantaran algunas voces como Dante y Guillermo de Occam para, justamente lo contrario, liberar al poder político de la influencia eclesiástica.

El laicismo ha sido invocado en los países anglosajones como garantía para que la administración pública no favorezca a determinados sectores en perjuicio de otros ciudadanos que tienen creencias religiosas diferentes a la predominante. El sentido equívoco del laicismo lo localizamos en el siglo XIX por el conflicto entre la Iglesia católica y los movimientos liberales hasta el grado de equiparar laicismo con antirreligiosidad o irreligiosidad, sobre todo en Francia.

El laicismo es un principio indisociable de la democracia, porque las creencias religiosas son un dogma que no deben imponerse a nadie ni convertirse en leyes.

En la sociedad laica tienen acogida las creencias religiosas en cuanto derecho de quienes las asumen, pero no como deber que pueda imponerse a nadie. De modo que no se tolera convertir los dogmas propios en obligaciones sociales para otros o para todos.

El movimiento laicista se inserta en una larga trayectoria de lucha por la emancipación de los seres humanos, cuya génesis se remonta hasta la Antigüedad, con pensadores como Epicuro (Atenas, 341-270 de nuestra era), se potencia al calor del pensamiento ilustrado de la segunda mitad del siglo XVII y del siglo XVIII (el de las Luces). El espíritu laico no es en sí mismo una nueva cultura, sino la condición para la convivencia de todas las posibles culturas. El laicismo expresa más bien un método que un contenido. El laicismo sostiene un compromiso ineludible, allí donde se encuentra: posibilitar las condiciones políticas, jurídicas y sociales idóneas para el pleno ejercicio de la libertad de conciencia, carácter que lo enfrenta inevitablemente a toda configuración del Estado, del gobierno o de la sociedad civil que anule o restrinja dicha libertad en cualquiera de sus manifestaciones.

El humanismo laico reposa en el principio de la libertad absoluta de conciencia. Libertad de espíritu: emancipación respecto de todos los dogmas; derecho a creer o no creer en Dios; autonomía del pensamiento frente a las limitaciones religiosas, políticas, económicas; liberación de los modos de vida en relación con los tabúes, ideas dominantes e ideas dogmáticas.

La "laicidad" intenta liberar al niño y al adulto de todo lo que aliena o pervierte el pensamiento, especialmente las creencias atávicas, los prejuicios, las ideas preconcebidas, los dogmas, las ideologías opresoras, las presiones de orden cultural, económico, social, político o religioso.

La "laicidad" trata de desarrollar en el ser humano, en el cuadro de una formación intelectual, moral y cívica permanente, el espíritu crítico así como el sentido de la solidaridad y de la fraternidad.

La libertad de expresión es el corolario de la libertad absoluta de conciencia. Es el derecho y la posibilidad material de decir, escribir y difundir el pensamiento individual y colectivo. Las nuevas técnicas de comunicación hacen que esta exigencia sea cada vez más vital. Y en este campo de la información y de la

comunicación más que en otros, ha de extremarse la vigilancia frente a los enormes medios de manipulación y perversión del pensamiento.

“Tolerancia en sentido positivo se opone a la intolerancia, religiosa, política, racial, es decir, a la indebida exclusión de lo diferente. Tolerancia en sentido negativo, se opone a la firmeza en los principios, es decir a la justa o debida exclusión de todo lo que puede acarrear daño al individuo o a la sociedad”: Norberto Bobbio.

Hoy nadie duda de que en el país mismo se vive en democracia, a través de una constante alternancia en el poder. Sin embargo, falta transitar a la calidad de la democracia a lo que Ferrajoli denomina “la democracia sustancial”, es decir, de fondo y no solamente procedimental.

Entre los temas pendientes de cualquier democracia sustancial está el de la laicidad, más allá del credo religioso que profesemos, estamos obligados a respetar y tolerar al otro en sus creencias filosóficas, políticas y religiosas, máxime las lecciones sangrientas de nuestra historia de principios de siglo.

Prácticas aberrantes como recibir instrucciones de voto por parte del sacerdote católico o el pastor cristiano; la pretendida obligatoriedad de impartir alguna confesión religiosa en escuelas públicas, llevó a lo que se conoció como una crisis de laicidad en los sexenios presidenciales pasados.

El principio de separación Iglesia-Estado tiene una gran historia, pero se basa en un pasado convulso de un México que vivió una Guerra Cristera que aún genera polémica. Recomiendo la lectura del doctor Jean Meyer, de El Colegio de México, quien efectúa estudios profundos al respecto.

Es sin duda un tema complejo, cultural y antropológicamente. El reto de toda institución pública es entender la laicidad como un compromiso para asegurar y garantizar el ejercicio pleno de todas las libertades y hacer posible la consolidación de la democracia, de tal suerte que es una asignatura pendiente, no sólo de gobiernos y funcionarios en turno, sino de la ciudadanía en general.

A nivel república, el artículo 115 constitucional establece expresamente que los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular (...); situación que se replica en las Constituciones locales de diecinueve (19) Estados de la República, al incluir dentro del artículo que habla de la forma de gobierno y autodeterminación, el término laico, siendo estos Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Por ende, 12 estados no consideran el término laico en sus Constituciones: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Quintana Roo.

De conformidad con los argumentos antes expuestos sobre el significado de la laicidad y su importancia en la consolidación de la democracia, es que se propone que los 12 estados que aún no tienen señalado en sus Constituciones acuñen y hagan propio este término.

Para lo que a manera de sugerencia y una vez realizado el análisis correspondiente a las Constituciones de los estados que sí establecen la laicidad en su forma de gobierno, se pone como ejemplo lo establecido en la Constitución de Campeche en el artículo 25:

Artículo 25. El Estado adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico como lo previene el pacto federal.

Esta iniciativa tiene como finalidad que los Estados, refrenden el pacto federal, así como su compromiso con la libertad y la democracia por el bien de los ciudadanos.

Por lo expuesto, presentamos ante esta soberanía, la siguiente iniciativa de

Decreto

Único. Se adiciona la fracción X al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para quedar como sigue:

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

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

I. a IX. ...

X. Las Constituciones de las entidades federativas deberán manifestar expresamente la forma de gobierno adoptada de conformidad al encabezado del artículo 115 de esta Constitución, en el marco del pacto federal.

Transitorios

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

Segundo. Las constituciones de las entidades federativas deberán armonizar sus legislaciones dentro de los doce meses contados a partir de la publicación del presente decreto.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4486-IV, jueves 10 de marzo de 2016

Palacio Legislativo de San Lázaro.- Ciudad de México, a 10 de marzo de 2016.

Diputados: Braulio Mario Guerra Urbiola, Ángel Rojas Ángeles, Gloria Himelda Félix Niebla, Daniel Ordoñez Hernández (rúbrica).

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Norma Edith Martínez Guzmán, del Grupo Parlamentario del PES

La que suscribe, diputada federal Norma Edith Martínez Guzmán, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social 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, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y conforme con lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numerales 1 y 3, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo quinto del artículo 1o.; el párrafo segundo del artículo 2o. y se adiciona un párrafo tercero al mismo artículo; asimismo se reforma el párrafo noveno del artículo 4o., y el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La configuración de la identidad de toda persona humana, se forja desde la primera infancia¹, en la familia.

Lo anterior frase, aun en su brevedad, implica varias realidades sustantivas del orden público, dentro del marco jurídico del Estado mexicano. Persona, personalidad, primera infancia, patria potestad -tutela, curatela-, interés superior del niño, familia, etc. Estas realidades, por demás referenciadas como pilares del derecho público, constituyen también piedras clave y vigas principales de la construcción de la sociedad. Su adecuada referencia y vinculación interpretativa entre los Tratados Internacionales y nuestro orden jurídico, así como su adecuada configuración constitucional y reglamentaria, no son temas menores. Con todo, varios doctrinistas² y estudiosos del derecho, han coincidido actualmente, en que nuestro sistema jurídico ha sido superfluo e incluso quizá omiso, en dicha vinculación y configuración. Términos determinantes en la construcción.

Para el derecho, el término “persona”, es la base de toda atribución de derechos. Más allá de solamente incluir en él a todo ser humano en lo individual, se refiere más bien a una ficción jurídica -individual o colectiva- con la que se nombra a todo sujeto de derechos y obligaciones.³ Está por demás mencionar en este sentido, que por la naturaleza misma del concepto, sólo el ser humano, en lo individual o en asociación, podría ser dicho sujeto de derechos y obligaciones, al ser capaz de emitir de forma libre y consciente la manifestación de su voluntad, fuente de toda obligación.

Esta calidad de ser “sujeto” de derecho, en contraste con el derecho objetivo, atribuible a dicho sujeto, es la generadora de las condiciones, o mejor dicho,

aptitudes, que hacen posible que dicho sujeto, tenga “personalidad” jurídica. Ser apto o capaz para exigir y reclamar el “suus ” en justicia, así como al mismo tiempo responder a obligaciones derivadas de lo justo objetivo del otro, es lo que llamamos personalidad jurídica, y es inseparable de la persona jurídica. No existe una sin la otra.

Ahora bien, todo ser humano en lo individual, está sujeto, desde el desarrollo prenatal, a procesos moleculares, biológicos, psicológicos, sociales, contextuales, anatómicos, fisiológicos, ambientales, históricos, etc., que lo configuran paulatinamente, en forma continua y sin pausas, con interacciones objetivas y subjetivas, externas e internas, determinando cada una de las dimensiones de su ser individual, incluyendo la capacidad de relacionarse con la otredad. Todo lo anterior determina otra concepción del término equívoco “personalidad”, entendiéndolo como el resultado de dichos procesos en dos sentidos: la diferencia individual que constituye a cada persona y la distingue de otra (objetivo, determinado), y el conjunto de cualidades que constituyen a todo sujeto inteligente (subjetivo, determinante).⁴

Conforme a lo anterior, la personalidad como diferencia individual que constituye a cada persona y la distingue de la otra, al ser un resultado de la personalidad como conjunto de cualidades del sujeto, no puede ser garantizada por el Estado, sino indirectamente. Son los procesos de desarrollo evolutivo y madurez, así como los procesos biológicos, sociales, ambientales, etc. los que pueden ser envueltos por el escudo legal de protección del Estado. Protegidos estos, en consecuencia, la personalidad como producto o resultado, configurada de tal forma que per se, jamás una persona podría ser igual a otra, también en automático llegará a feliz término. El objeto de protección del Estado no podría ser al revés.

Caso muy distinto es el de la protección del poder público a la dignidad humana. Al ser esta inherente⁵ a la definición esencial del ser humano, no puede ser definida por el Estado, de la misma manera en que nadie osaría definir al ser humano constitucionalmente, encasillando en un artículo lo que no le corresponde al Derecho. La dignidad del ser humano, como concepto iusnaturalista y jurídicamente relacionada con la doctrina internacionalista clásica de los derechos humanos, no puede ser definida ni por los Tratados mismos -como de hecho no lo hacen- ni por nuestra Constitución. Mucho menos por Ley alguna. De una manera análoga a la personalidad, la dignidad humana no puede ser garantizada por el Estado, sin indirectamente. Esta simplemente es, esencialmente completa, existe, y son los procesos de relaciones individuales y colectivas, sociales y jurídicas, las que el Estado debe regular, a fin de que estas sean las que se adecúen con la dignidad del ser humano.

De esta manera, la existencia del derecho a la dignidad humana, constituye un enfoque erróneo del tema. No es exigible lo que se posee. Tener derecho a la dignidad humana sería tan innecesario como tener derecho a ser persona. Simplemente se es. La protección del Estado a la dignidad humana, es pues una obligación que se expresa en las diversas manifestaciones jurídicas en que el

Estado, mediante sus poderes, deberá velar porque el ser humano sea respetado en su condición (iusnaturalista) y por tanto merecedor de lo que le corresponde, correspondiente y proporcionadamente a dicha condición.⁶

Bajo estas premisas, es totalmente posible equiparar el concepto “dignidad humana”, incluso desde la ciencia jurídica, al término “persona”, pues aquella es la fuente y esta el centro o núcleo de los derechos y obligaciones -aquí sí cabría la excepción en esta equiparación, en el caso de las personas morales-. De la dignidad humana se deriva pues, lo que cada ser humano “merece” o puede exigir en justicia, de otras personas, de la sociedad y del Estado mismo, así como también se deriva lo que también por derecho objetivo, tiene obligación de cumplir. La dignidad humana, inherente entonces al ser humano, es origen de todos los derechos,⁷ y estos a su vez, proporcionados a aquella, de forma que definir ser humano es definir sus derechos.

Con todo, la interpretación otorgada al desarrollo de este importante concepto, la personalidad, se ha centrado -afirmándolo así explícitamente—⁸ en la teoría kantiana, particularmente en su definición del ser humano. Esta, si bien contiene predicables esenciales, es reduccionista, y a fin de cuentas parcial en la consideración del concepto. Definir al ser humano como un ser autónomo, que expresa su autonomía a través de la razón y la libertad, es dar a la voluntad humana potencia autónoma, razón suficiente para todo orden moral y al ser humano -en lo más individual del término- considerarlo el principio y centro de toda acción, origen de todo principio, conducta, razón o moral, de forma independiente de cualquier valor compartido socialmente, independiente de cualquier principio de conducta que no haya tenido su origen en la voluntad individual (ética, principios generales, el derecho mismo).

Tal concepción conlleva una innumerable cantidad de contradicciones. La primera de todas, considerar el absurdo de que el mismo Kant se contradecía al afirmar que el ser humano era solamente un conjunto de fenómenos sometidos a categorías puramente formales y apriorísticas,⁹ cuestión totalmente contraria a la afirmación del hombre como centro de sí mismo y a la libertad como concepto absoluto, pues no escapa a las categorías. La segunda contradicción consiste en la afirmación de que toda verdad (metafísica) se deriva de la verdad moral, entendida como independiente, individual y autónoma, y luego afirmar que existen “principios metafísicos del derecho o de la moral” es un total absurdo.

Lo anterior es particularmente importante, pues volviendo a la consideración del derecho y su protección a la dignidad humana y a los derechos de la personalidad, el mismo derecho, bajo la óptica comentada arriba, se convierte en sí mismo en una violación al libre desarrollo del ser humano y por tanto de su personalidad, pues constituye una moral (entendida como reglas de actuación, lato sensu), impuesta de forma exterior a la libertad individual. De la misma manera, cualquier consideración de valor (la misma tipificación penal es en sí una consideración de valor, así como cualquier sanción legal), bajo la óptica con la que se ha fundamentado el derecho a la personalidad, desde diversas jurisprudencias

recientes, podría ser contradictoria, al ser impuesta con un fin distinto al propio de esta definición kantiana.

Una última mención de las contradicciones de esta teoría que sustenta nuestro actual derecho al libre desarrollo de la personalidad, consiste en que Kant basaba la libre determinación no sólo en la libertad, sino también en la razón; por tanto, en congruencia él mismo situaba la “ciencia” como elemento esencial en las decisiones acerca de la personalidad y de la moral en general. Por el contrario, nuestro actual sistema, de origen no legal, sino judicial, de protección al desarrollo de la personalidad, sitúa a la libertad como criterio absoluto de individualización y autodeterminación, incluso por encima de la razón científica, como fue el caso de la sentencia 237/2014 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde, al mismo tiempo que se afirmaba “...vale la pena destacar que la evidencia disponible muestra que efectivamente el consumo de genera daños o afectaciones de distinto tipo...”, se afirmaba también que su prohibición por parte del legislador “... afecta severamente el libre desarrollo de la personalidad.” La definición de la personalidad y dignidad humana, en el contexto de la moral independiente kantiana y la autonomía absoluta de la libertad individual, conllevan afirmaciones tan graves como la contenida en dicha sentencia:

Así, este alto tribunal considera que pertenece al estricto ámbito de la autonomía individual protegido por el derecho al libre desarrollo de la personalidad la posibilidad de decidir responsablemente si desea experimentar los efectos de esa sustancia a pesar de los daños que esta actividad puede generarle a una persona.¹⁰

Y como este caso, otros muchos, dan cuenta de la debilidad del concepto “libre desarrollo de la personalidad”,¹¹ cuando trata de protegerse el resultado, el producto, y no la causa, los procesos, de dicho desarrollo y de dicha personalidad, y máxime cuando para el objeto de dicha protección es un interés subjetivo, variable e insuficiente para configurar un bien jurídico que se encuentre por encima del bien común, de los principios e instituciones de orden público e interés social, como el matrimonio, la adopción, la salud, la identidad, etc.

Cuando al desarrollo de la personalidad y su configuración, se le añade la nota característica que lo adjetiva en la jurisprudencia arriba citada, pero además se coloca como fundamento, algo tan absoluto como la dignidad misma del ser humano, no es de extrañar, que un interés particular, de individualización o autonomía en cuestiones de “mores” o conductas ajenas incluso al derecho, estas mismas sean colocadas por encima de la institución del matrimonio,¹ de la identidad propia² y de la salud como responsabilidad del Estado.

Particularísima mención merece, para ilustrar aún más lo dicho anteriormente, la Tesis aislada P. LXXI/2009, titulada “Reasignación sexual. Preeminencia del sexo psicosocial frente al morfológico para respetar a plenitud los derechos de identidad sexual y de género de una persona transexual,” misma que establece:

Ante los factores objetivos y subjetivos que definen a una persona, se advierte que tratándose de su identidad sexual y de género, se presenta en la realidad una prelación o preeminencia del factor subjetivo (sentimientos, proyecciones, ideales), sobre sus caracteres físicos o morfológicos (factor objetivo), de manera que derivado de la compleja naturaleza humana, que lleva a cada individuo a desarrollar su propia personalidad con base en la visión particular que respecto de sí mismo tenga, debe darse un carácter preeminente al sexo psicosocial frente al morfológico, a fin de respetar plenamente los derechos de identidad sexual y de género de una persona transexual, al ser aspectos que, en mayor medida, definen tanto la visión que la persona tiene frente a sí misma como su proyección ante la sociedad.¹⁴

Conforme a dicha jurisprudencia, el derecho deja de ser pues el ideal Ulpiano de impronta milenaria, “*suum cuique tribuere*”,¹⁵ que expresa la objetividad de la justicia y por tanto la raíz del derecho asentada en la realidad misma –y no en la libre determinación– de las cosas. Acorde con esta concepción de la justicia, estaban Platón, Aristóteles, Tomás de Aquino, etcétera. Si precisamente, en este mismo orden de ideas, “el derecho público no puede ser cambiado por pacto de particulares,”¹⁶ es evidente que dicho derecho público -no necesariamente identificado con el objetivo, mas sí con las instituciones comentadas- mucho menos podría ser cambiado por expresiones unilaterales e individuales de la voluntad. El derecho como lo justo objetivo, al amparo de esta definición de desarrollo de la personalidad, se convierte en un empoderamiento de pareceres, creencias, ideas, opiniones y preferencias sobre lo que para cada quien es el derecho que le corresponde, convirtiéndose en el fin último, incluso del derecho mismo, la individualización de la persona, y no el orden público y el bien común, escenario y marco precisamente de la realización de la persona y, como *zoon politikon* que es, la configuración de su personalidad.

Sin afán de abundar de más en el tema, baste como un ejemplo más de la subjetividad o arbitrariedad de este enfoque la argumentación presentada por los miembros de la parte actora en el amparo en revisión 237/2014:

Partiendo de lo anterior, los recurrentes alegaron que contrario a lo establecido por el juez de distrito, la normativa impugnada sí impone modelos y estándares de vida ajenos a los particulares, pues sólo se respeta la identidad de cada sujeto si se le permite actuar en consecuencia a sus propios rasgos, cosmovisiones, concepciones de la vida buena y elementos que a su juicio lo definen y singularizan. En este sentido, los recurrentes sostuvieron que ellos se singularizarían y lograrían tales objetivos mediante el consumo de marihuana, de la misma forma que otras personas lo logran a partir de los deportes que practican, sus pasatiempos, la comida que les gusta y la compañía que guardan, sin que le esté permitido al Estado estigmatizar y prohibir dichas conductas...

Por demás está, de paso, hacer referencia a la calidad de la argumentación jurídica presentada en dicho amparo.

Ahora bien, no nos es desconocido, que la definición aquí cuestionada del derecho al libre desarrollo de la personalidad, tiene como su único límite, los derechos de terceros. Cabe anotar que dicha limitación no es afirmada de forma explícita por la Suprema Corte en ninguna jurisprudencia, sino por referencias a la argumentación de la parte actora en el amparo en revisión 237/2014 y mediante en que otro autor, y no el proyectista del amparo, es quien refiere dicho límite.¹⁷ Sin embargo, aún establecida dicha muralla al derecho al libre desarrollo de la personalidad, constatamos que ella es insuficiente para proteger la “juridicidad” el supuesto derecho que dicho amparo define, pues tal excepción ignora por completo el carácter dual del derecho. En efecto, partiendo de Ulpiano nuevamente, a cada atribución de derecho subjetivo, le corresponde una obligación de derecho objetivo. Cuando exijo un derecho mío, otro individuo –el Estado o un tercero– estará obligado a otorgarlo, permitirlo y protegerlo. De la misma manera, en el momento en que otro considere un objeto de derecho como suyo en justicia, será esa misma acción la concatenante de mi obligación a otorgarlo.¹⁸

De esta manera, y conforme a la naturaleza misma del derecho, siempre dual, siempre realizando la homeostasis o automantenimiento de los derechos y obligaciones, el ideal del derecho al libre desarrollo de la personalidad, se vuelve una subrealidad utópica, una mezcla entre la concepción estoica y la kantiana del ser humano y sus acciones, que mira más en retrospectiva más que hacia el desarrollo, simulando una ficción no sólo jurídica, sino existencial, donde el ser humano no es un ser primordialmente social, sino un ser autónomo e independiente, es decir aislado.¹⁹ A fin de cuentas, ficción. Ya lo afirmaba Antonio Viñas:

La humanitas supone una dignificación que proporciona autoestima y, a la vez, exige respeto y comportamientos impregnados de gestos intercambiables y recíprocos. Los otros, los semejantes tienen la misma personalidad, lo que impide anular o desconocer su existencia. Los actos del ser humano, sometidos al control del derecho, son, precisamente, aquellos que le afectan como ser social. Cualesquiera otros actos humanos, internos o externos que discurran al margen de las exigencias impuestas por la relación social no forman parte del ámbito jurídico.²⁰

Los actos del ser humano, pues, desde el punto de vista jurídico, y para efectos de interés únicamente jurídico, son siempre y sin excepción, sociales, duales, intercambiables y recíprocos. Las exigencias de la relación social lo impregnan y sobre todo, siempre sin excepción, afectarán a terceros.

Por otro lado, el problema aquí planteado de la obscuridad del concepto²¹ y la incapacidad técnica de su planteamiento judicial, más que constitucional, se complica aún más. En efecto, el cuidado y responsabilidad en grado máximo que el Estado ha de tener en la definición del derecho al desarrollo de la personalidad, se agrava por dos cuestiones:

1. La desprotección que genera, en temas como educación y salud (lato sensu), para el titular de dicho derecho, particularmente cuando este es un menor de edad.
2. La desproporcionada valoración penal que le da el artículo 19 de la Constitución Política de nuestro país.

Sobre el primer punto, baste traer a colación, la afirmación categórica de la resolución del amparo principal en este tema: "... la intimidad no sólo incluye el derecho a no revelar información, sino también el derecho a disponer de la persona y cuerpo en el ámbito privado."²² Tal afirmación, considerando que se trata de un supuesto derecho humano, aplicada a un niño de 11 años, tendría consecuencias muy claras: la violación del derecho de los padres a la educación de sus hijos, consagrada en el artículo 12.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Considerar el desarrollo de la personalidad como un resultado consistente únicamente en la libertad con que se exprese, y no en el derecho a su configuración progresiva -y por tanto gradual- a través de la tutela de sus procesos, sería lo mismo que afirmar en la práctica que tal niño de 11 años tiene derecho a disponer de su persona y cuerpo en el ámbito privado, individualmente o con terceros, sin que el Estado o los particulares – sus padres- puedan obstaculizar dicho "derecho." El multicitado amparo 237/2014, relaciona dichas "obstaculizaciones" con un paternalismo, estatal o parental –en el caso del niño– "que cree saber mejor que las personas lo que conviene a estas y lo que deben hacer con sus vidas."²³ La cuestión es que dicha resolución abunda al evidenciar que el hipotético derecho al libre desarrollo de la personalidad supone la "proclamación constitucional, de que siempre que se respeten los derechos de los demás, cada ser humano es el mejor juez de sus propios intereses." En otras palabras, está sustentado en el aire, pues tal "proclamación constitucional" es inexistente y, en todo caso, al citarlo la resolución, citaban la constitución que regía al autor español, Luis Díez-Picazo.

El punto anterior reviste singular importancia, pues fundamentar un derecho al libre desarrollo de la personalidad en el supuesto de que el Estado asume que el individuo no tiene capacidad racional para disponer de su cuerpo, mente y persona -en definitiva de responder por sus decisiones-, además de significar una epistemología poco ortodoxa, por subjetiva y "culpablemente suspicaz", discrimina de dicho derecho –o bien lo asigna irresponsablemente– a los menores de edad, quienes, efectivamente, no cuentan con la capacidad racional suficiente para disponer de su cuerpo, mente y persona, de forma autónoma e independiente – como tampoco de su patrimonio.

Adelantando las conclusiones, el derecho al "libre desarrollo de la personalidad", en el marco jurídico y sobre todo constitucional vigente, es insuficiente, pues o bien reconoce capacidad de ejercicio donde no existe, o bien llega tarde llamando desarrollo a lo que ya se encuentra desarrollado. El libre desarrollo de la personalidad no protege al niño en tanto no reconoce su derecho expresado en el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y tampoco

reconoce su derecho conexo, derivado de la interpretación correlativa del artículo 12.4. de la Convención, que otorga a los niños el derecho a recibir una educación que esté de acuerdo con las convicciones de los padres. Conforme a ambos artículos, el niño tiene derecho a medidas de protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado, con base en su condición de sujeto de derechos plenos, pero con facultades en desarrollo. Tales medidas de protección por supuesto, al contrario de ser consideradas obstáculos a su desarrollo de la personalidad, son protección especial, derechos adicionales y no violación a los ya habidos. Pareciera entonces que el derecho al libre desarrollo de la personalidad fuera diseñado para sujetos distintos a los mencionados en el artículo 19 de la CADH; sin embargo, en tal supuesto, la personalidad, ya configurada, no está en desarrollo y, por tanto, es ineficaz tal “derecho.”²⁴

En el primer caso, de los menores de edad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tras establecer que dichas medidas de protección serán establecidas interpretándolas conforme a los distintos tratados internacionales, analizando cada caso concreto,²⁵ coloca como las dos principales la educación y la salud.²⁶ Pues bien, considerando la educación conforme al artículo 12.4 de la CADH y a la salud conforme nuestra Suprema Corte la definió –acorde con la OMS– en su tesis aislada P. LXVIII/2009, de nuevo nos encontramos con la incapacidad del término “libre desarrollo de la personalidad” para proteger al niño. En la educación, al plantearla la Corte como una medida de protección, un derecho enfatizado en el niño, deja de ser “libre” en el sentido de autodeterminación absoluta, para convertirse en el trabajo plusquamperfecto del artículo 3.2. de la Convención sobre los Derechos del Niño y que es precisamente la definición del “interés superior del niño,” principio de derecho esencial en todo este estudio:

Los Estados parte se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.²⁷

En el caso del derecho a la salud, como medida de protección por parte del Estado, la familia y la sociedad, para el desarrollo de la personalidad del menor de edad, es necesario acudir a la definición que tanto la OMS como nuestra Corte Suprema han establecido para dicho derecho:

Novena						Época		
Registro:						165826		
Instancia:						Pleno		
Tesis						Aislada		
Fuente:	Semanario	Judicial	de	la	Federación	y	su	Gaceta
Tomo	XXX,		Diciembre		de			2009
Materia(s):								Constitucional
Tesis:			P.					LXVIII/2009
Página: 6								

Derecho a la salud. No se limita al aspecto físico, sino que se traduce en la obtención de un determinado bienestar general.

El referido derecho, contenido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reconocido en diversos tratados internacionales suscritos por México, no se limita a la salud física del individuo, es decir, a no padecer, o bien, a prevenir y tratar una enfermedad, sino que atento a la propia naturaleza humana, va más allá, en tanto comprende aspectos externos e internos, como el buen estado mental y emocional del individuo. De ahí que el derecho a la salud se traduzca en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva un derecho fundamental más, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica.²⁸

Dicho lo anterior por la Corte, la salud, entendida como el derecho a la integridad físico-psicológica, imponga como obligación al Estado, a la familia y a la sociedad, la correcta configuración de los elementos de la personalidad del niño, así como la protección de sus procesos. De una inadecuada configuración de la personalidad durante la infancia, se sigue en consecuencia la fragmentación y daño precisamente en los elementos físicos y psicológicos de su salud, así como estado mental y emocional. Por tanto, el aseguramiento del derecho a la salud del niño, así como su protección integral y, en definitiva, su interés superior, regulado en el artículo 3.1. de la Convención sobre los Derechos del Niño, requieren no un libre desarrollo de la personalidad, sino una adecuada protección de los procesos de desarrollo evolutivo y una correcta configuración de la personalidad como resultado. De hecho, conforme al principio 6 la Declaración de los Derechos del Niño, emitida por la resolución 1386 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el término más adecuado sería “Derecho al pleno y armonioso desarrollo de su personalidad.”

Por ello, reorientar el término en cuestión, para dar fin a su carácter discriminatorio respecto de los niños, implicará reforzar el marco jurídico y la constitucionalidad del interés superior del niño, tal y como lo define la Convención sobre los Derechos del Niño, sin manipulaciones de ningún espectro político.²⁹

Sobre este mismo interés superior, del que se deriva el derecho del niño al pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, la Convención es clara:

Artículo 3

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados parte se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y

deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.³⁰

A su vez, la Declaración de los Derechos del Niño, documento de derecho internacional vinculante, al ser un resolutivo de la Asamblea General de las Naciones Unidas, es sumamente clara al referirse al interés superior del Niño:

Principio 2

El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.

Principio 6

El niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, necesita amor y comprensión. Siempre que sea posible, deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material; salvo circunstancias excepcionales, no deberá separarse al niño de corta edad de su madre...

Principio 7

...

El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres.³¹

Y es precisamente en el sentido del principio 7, recién citado, que en la Convención también podemos referenciar el derecho y deber de los padres a dirigir y orientar los procesos de desarrollo evolutivo del menor de edad, hacia el más pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, pero a la vez también encontramos respaldada la obligación del Estado de proteger a la familia para que esta ejerza su función natural de guiar el desarrollo del nuevo ser humano, de inicio a fin, por encima de cualquier otro interés jurídico. El artículo 5 de dicha Convención mandata:

Los Estados parte respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres... de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y

orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.

Conforme a esto, en ocasiones los padres, en el ejercicio de su derecho y bajo una adecuada corresponsabilidad, depositan en instituciones educativas, públicas o privadas obligaciones derivadas y parciales respecto a la educación de sus hijos. No obstante, dichas instituciones deberán conducirse con responsabilidad y cumplimiento de lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño:

Artículo 14

2. Los Estados parte respetarán los derechos y deberes de los padres y, en su caso, de los representantes legales, de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades.

Artículo 29

1. Los Estados parte convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;

b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;

c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;

d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;

e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

Como se puede ver, si bien de forma sumarísima, estamos aún al inicio del camino de la configuración correcta de los pilares de orden público que deben regir el desarrollo armonioso de los niños. La respuesta modesta por parte de esta iniciativa se centra en la definición constitucional de los elementos que permitan seguir avanzando en este camino, de una manera responsable, no cediendo en otros lo que, como Estado, familia y sociedad, nos corresponde.

Por lo expuesto, se pone a consideración la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se reforma el párrafo quinto del artículo 1o.; el párrafo segundo del artículo 2o. y se adiciona un párrafo tercero al mismo artículo; asimismo se reforma el párrafo noveno del artículo 4o., así como el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el párrafo quinto del artículo 1o.; el párrafo segundo del artículo 2o. y se adiciona un párrafo tercero al mismo artículo; asimismo se reforma el párrafo noveno del artículo 4o., y el segundo párrafo del artículo 19, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 1o. ...

...

...

...

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

Artículo 2o. ...

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 y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia, protegiendo el adecuado desarrollo evolutivo del niño en todos sus procesos.

El interés superior del niño deberá ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad corresponde, en primer término, a sus padres.

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, así como su derecho a las medidas de protección que requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado, por encima de cualquier otro interés jurídico. 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.

Artículo 19. ...

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación.

Transitorio

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

Notas

1 UNICEF, El desarrollo del niño en la primera infancia y la discapacidad: un documento de debate, Organización Mundial de la Salud, página 5.

2 De la Parra T., Eduardo, Derechos de la personalidad: Teoría general y su distinción con los derechos humanos y las garantías individuales, obra separata del libro del mismo autor, El daño moral por la divulgación de la Información Genética, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2004, página 139.

3 Galindo Garfias, Derecho Civil, decimocuarta edición, Porrúa, México 1995, página 303.

4 Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Madrid 2016.

5 De alguna manera el regreso al iusnaturalismo por parte del constitucionalismo mexicano y latinoamericano, presenta consecuencias en el reconocimiento de la dignidad humana y por tanto los derechos humanos, así como también los derechos de la personalidad, como elementos intrínsecos de la definición esencial de ser humano, y en concreto de persona jurídica.

6 La Real Academia Española define digno (dignidad, calidad de digno), como merecedor de algo, correspondiente y proporcionado al mérito y condición de alguien o algo.

7 Bidart Campos, Germán J., Teoría general de los derechos humanos, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, México 1989, página 73.

8 El artículo de Pilar J. Monroy Guevara, publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su página

https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/38/Becarios_038.pdf, consultado al 2 de marzo de 2016.

9 Kant, Emmanuel, Principios metafísicos del Derecho, editorial Espuela de Plata, México 2004, página 72.

10 Sentencia del amparo en revisión 237/2014, página 79.

11 Al respecto, la Tesis aislada P. LXVI/2009, Derecho al libre desarrollo de la Personalidad: aspectos que comprende, define la misma conforme a su texto: De la dignidad humana, como derecho fundamental superior reconocido por el orden jurídico mexicano, deriva, entre otros derechos personalísimos, el de todo individuo a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida. Así, acorde a la doctrina y jurisprudencia comparadas, tal derecho es el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción ni controles injustificados, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera. Por tanto, el libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; de procrear hijos y cuántos, o bien, decidir no tenerlos; de escoger su apariencia personal; su profesión o actividad laboral, así como la libre opción sexual, en tanto que todos estos aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo a ella corresponde decidir autónomamente. Amparo directo 6/2008. 6 de enero de 2009. Once votos. Ponente: Sergio A. Valls

Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

12 Divorcio sin expresión de causa. Constituye una forma de ejercer el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Décima Época, Registro: 2008492, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la

Federación, Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. LIX/2015 (10a.), Página: 1392.

13 Tesis aislada P. LXIX/2009, Reasignación sexual. Es una decisión que forma parte de los derechos (sic) al libre desarrollo de la personalidad. Partiendo de que el derecho al libre desarrollo de la personalidad implica necesariamente el reconocimiento a los derechos a la identidad personal, sexual y de género, pues a partir de éstos el individuo se proyecta frente a sí mismo y dentro de una sociedad, se concluye que la reasignación sexual que decida una persona transexual para adecuar su estado psicosocial a su físico y de ahí, vivir en el sexo con el que se identifica plenamente y ser reconocido como tal por los demás, constituye una decisión que forma parte del libre desarrollo de la personalidad, en tanto es una expresión de la individualidad de la persona, respecto de su percepción sexual y de género ante sí mismo, que influye decisivamente en su proyecto de vida y en todas sus relaciones dentro de la sociedad. Amparo directo 6/2008. 6 de enero de 2009. Once votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco. Así como también las Tesis aisladas LXIV/2009, LXIX/2009, LXXI/2009, LXXII/2009, LXXIII/2009 y LXXIV/2009.

14 Amparo directo 6/2008. 6 de enero de 2009. Once votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

15 “Dar a cada quien lo suyo”, ULPIANO, Digestum 1, 1, 10.

16 *Ibidem*, 50, 8, 2, 8. *Ius rei publicae pacto mutari no potest*.

17 Citado por el amparo en revisión 237/2014, NINO, Carlos, *Ética y Derechos Humanos: un ensayo de fundamentación*, Astrea, Buenos Aires 1989, pág. 223. “El bien más genérico que se requiere para garantizar la autonomía de las personas es precisamente la libertad de realizar cualquier conducta que no perjudique a terceros.”

18 Ulpiano, *ídem*, 3, 3, 40, 2. “*Nam cum iudicatur rem meam esse, simul iudicatur illius non esse.*” Pues cuando se ha juzgado que el objeto es mío, al mismo tiempo se ha juzgado que no es de otro.

19 Es particularmente interesante el enfoque de la resolución del Amparo en revisión 237/2014, que en su página 31, menciona la necesidad derivada del derecho al libre desarrollo de la personalidad, de imponer límites negativos dirigidos a los poderes públicos y a terceros, pues estos imponen prohibiciones de intervenir u obstaculizar las acciones permitidas por el derecho en cuestión. Bajo este enfoque, no es el individuo mismo, sino el Estado y los “otros”, quienes podrían generar obstáculos para un proyecto de vida personal. El desarrollo de la personalidad, conjunto complejísimo de procesos de toda índole, que reclaman del individuo en desarrollo, todas sus facultades al servicio de este desarrollo, deja de correr el riesgo de ser impedido u obstaculizado por el sujeto mismo, quedando este exento de error, autoengaño, inmadurez, patologías, etc. y todo ello pasa a

llamarse en adelante “autodeterminación.” Implica esto además, una oposición ficticia e inducida, entre el individuo y la unidad sociedad-estado, generando una dialéctica entre el yo y los otros, entre mi autodeterminación y la autoridad del Estado, que lo único que acabará generando es voluntarismo individualista, similar al del siglo XIX, pero sin el positivismo propio de esa época.

20 Viñas, Antonio, Teoría del Derecho y experiencia jurídica romana, Dykinson, Madrid 2002, página 59.

21 Es necesario insistir en la incapacidad del Derecho para proteger el derecho a la personalidad como un resultado, sin proteger previamente y arropar, los procesos que generan, desarrollan y configuran, precisamente, dicha personalidad.

22 Amparo en revisión 237/2014, página 11.

23 *Ibidem*, página 31

24 Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 19: Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren (sic) por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

25 *Gelman versus Uruguay*, Fondo, Reparaciones, Sentencia, Corte Interamericana de Derechos Humanos (ser. C) número 221, 24 de febrero de 2011.

26 *Comunidad Indígena Xákmok Kásek versus Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas, Corte Interamericana de Derechos Humanos, número 214, 258 24 de agosto de 2010.

27 Convención sobre los Derechos del Niño, art. 3.2

28 Amparo directo 6/2008. 6 de enero de 2009. Once votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

29 Citando a la licenciada Martha Isabel Villar Torres, de Guanajuato, en su artículo publicado en la página del Poder Judicial de dicho Estado, en la liga <http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/255.pdf> consultada al día 3 de marzo de 2016, interés jurídico, “es la ventaja protegida por la ley mediante los órganos jurisdiccionales del Estado, de modo que sin la intervención de estos, sufriría un daño el titular del derecho.” El interés superior del niño entonces, como interés jurídico, supone un derecho, protegido o no por la ley, que genera obligaciones del estado, la familia y la sociedad, jerarquizado por encima de otro interés jurídico en conflicto.

30 Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 3.1. y 3.2.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4489-IV, martes 15 de marzo de 2016

31 Declaración de los Derechos del Niño, AG res. 1386 (XIV), 14 U.N. GAOR Supp. (Número 16) página 19, ONU Doc. A/4354.

Palacio Legislativo de San Lázaro. Ciudad de México, 15 de marzo de 2016.

Diputada Norma Edith Martínez Guzmán (rúbrica)

Que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Karina Sánchez Ruiz, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

La suscrita, Karina Sánchez Ruiz, diputada federal de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 61.1, 77.1, 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 adiciona una fracción al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de propiedad intelectual indígena.

Planteamiento del problema

En nota periodística de Milenio Digital del 19/11/2015¹ se informó que diversos medios publicaron una supuesta demanda del gobierno francés en contra de los artesanos de Santa María Tlahuitoltepec, en la sierra de Oaxaca. Al parecer, el gobierno francés alegaba la prohibición de la producción y venta de prendas de diseño mixe y exigía el pago de regalías a la empresa que la patentó, presumiblemente de la diseñadora francesa Isabel Marant.

El presidente municipal de Santa María Tlahuitoltepec condenó a Isabel Marant y a “toda institución o empresa pública, privada, nacional o internacional, que con fines de lucro se apropie de los elementos culturales que caracterizan a los pueblos indígenas” y acusó a la marca de no darle los créditos correspondientes a la artesanía local con más de 600 años de tradición.

Según la misma nota periodística, después apareció una segunda empresa francesa que comercializa la marca de ropa Antik Batik, que supuestamente demandó a Isabel Marant por plagio del mismo diseño. Para defenderse, Isabel Marant presentó ante la Corte francesa evidencia para demostrar que el origen e inspiración del diseño era en efecto de la comunidad oaxaqueña. Marant afirmó que no era su intención reclamar la autoría de los diseños (según la nota periodística, el registro por parte de la diseñadora francesa nunca ocurrió).

Lo cierto es que personas de origen extranjero han lucrado sin licencia o autorización con diseños y artesanías de pueblos y comunidades indígenas de nuestro país, obviando el pago de regalías por su reproducción y comercialización, pues los mismos están desprotegidos por la legislación nacional.

A nivel internacional, el derecho de autor es reconocido como uno de los derechos básicos de la persona contemplados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual en su artículo 27 establece que: “Toda persona tiene derecho a formar parte libremente en la cultura de la comunidad, a gozar de las artes y a

participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y patrimoniales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literaria o artísticas de que sea autora” .

Más específicamente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (61/295) establece que los pueblos y comunidades indígenas “tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural , sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y cultura, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas”. “También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar la propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales”. Así mismo, prevé que conjuntamente con los pueblos indígenas, los Estados adoptarán medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos.²

No obstante, el artículo 2 de nuestra Carta Fundamental, que reconoce y garantiza en nuestro país el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación de sus asuntos internos, no prevé el derecho ya reconocido a nivel internacional que les asiste para mantener, controlar, proteger y desarrollar la propiedad intelectual sobre su patrimonio cultural.

Lo anterior supera a la legislación que regula los derechos de autor y la propiedad intelectual en nuestro país, a saber, la Ley Federal de Derechos de Autor, porque dicha normatividad está estructurada a partir de la premisa de que el creador individual de una obra es quien tiene un derecho de propiedad sobre ella, sin prever un esquema normativo que permita proteger derechos “colectivos” de comunidades o grupos sobre sus creaciones culturales o artísticas.

Así pues, el Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza propone una iniciativa de reforma a nuestra Carta Fundamental con el fin de adicionar una fracción IX, al numeral A del artículo 2, para que se reconozcan los derechos en materia de propiedad intelectual “colectiva” de los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país sobre su patrimonio cultural y que se prevea que el Estado, conjuntamente con los pueblos y comunidades indígenas, adopte medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos en todo el territorio nacional.

Argumentación

El patrimonio cultural de las comunidades indígenas incluye todas las expresiones de la relación entre el pueblo, su tierra y otros seres vivos y espíritus que

comparten esa tierra, y es la base para mantener sus relaciones sociales, económicas y diplomáticas con otros pueblos.

Para los pueblos indígenas de todo el mundo, la protección de su propiedad cultural e intelectual ha cobrado creciente urgencia. El concepto mismo de "indígena" comprende la idea de una cultura y estilos de vida distintos e independientes, basados en antiguos conocimientos y tradiciones vinculados fundamentalmente a un territorio específico. Los pueblos indígenas no pueden sobrevivir ni ejercer sus derechos humanos fundamentales como naciones, sociedades y poblaciones distintas, si no pueden conservar, desarrollar y transmitir los conocimientos que han heredado de sus antepasados.³

La protección de la propiedad cultural e intelectual está fundamentalmente vinculada a la realización de los derechos territoriales y de la libre determinación de los pueblos indígenas. Sus conocimientos en cuanto a valores, autonomía, organización social, y la armonía entre los pueblos están enraizados en las artes, las canciones, la poesía y la literatura que cada generación de niños indígenas debe aprender y renovar; esas ricas y variadas expresiones de la identidad de cada pueblo indígena, aportan la información que se requiere para mantener y desarrollar a su sociedad en todos sus aspectos.⁴

Lo que da a cada pueblo indígena su propia dignidad y valor no es sólo el poseer un patrimonio propio, sino la capacidad de compartir de vez en cuando algunos aspectos de ese patrimonio con los demás. En tanto un pueblo mantenga el control sobre su patrimonio lo podrá seguir compartiendo en los momentos adecuados y del modo conveniente.

El problema se presenta cuando un objeto se relaciona con un artista concreto, pues tiende a dársele más valor y es más fácil que se le dé protección jurídica, considerándose que se trata de la propiedad individual del artista. Sin embargo, los motivos tradicionales no son de la propiedad exclusiva de artistas individuales, por lo que para poder venderlos o conservarlos libremente a su gusto, están sujetos a derechos de la comunidad en los niveles familiar, comunitario y tribal.

En general, las leyes sobre derechos de autor no establecen distinciones tan finas, sino que se limitan a reconocer a un solo propietario. Además, la protección de los derechos de autor y otros tipos de propiedad intelectual son de carácter limitado, mientras que los pueblos aborígenes consideran que los derechos culturales son perpetuos.

De esta manera, si se aplicaran los principios normales de derecho de autor al patrimonio de las comunidades indígenas, se modificaría fundamentalmente la relación que existe entre el artista y la comunidad y no se ofrecería la protección adecuada.⁵

Como se dijo anteriormente, la legislación que regula los derechos de autor y la propiedad intelectual en nuestro país (LFDA) está estructurada a partir de la

premisa de que el creador individual de una obra es quien tiene un derecho de propiedad sobre ella, sin prever un esquema normativo que permita proteger derechos “colectivos” de comunidades o grupos sobre sus creaciones culturales o artísticas.

Así, en la ley vigente en todo el territorio nacional se protegen dos tipos de derechos: los morales y los patrimoniales. Con respecto a los derechos morales, se prevé que los autores son los únicos primigenios y perpetuos titulares de los mismos y que ello se debe a que el derecho moral se considera “unido al autor”, por lo que su ejercicio sólo corresponde al propio autor o en su caso a sus herederos. 6 Este tipo de derechos consisten en: i) determinar si la obra ha de ser divulgada y en qué forma o bien mantenerla inédita; ii) exigir el reconocimiento de su calidad de autor respecto de la obra o bien disponer que su divulgación se efectúe como obra anónima o seudónima; iii) exigir respeto a la obra, oponiéndose a cualquier deformación, mutilación o modificación, así como a toda acción que cause demérito de ella o perjuicio a la reputación del autor; iv) a modificar su obra; v) a retirar su obra del comercio y vi) a oponerse a que se le atribuya al autor una obra que no es de su creación.⁷

Por otro lado están los derechos patrimoniales. Este tipo de derechos permite al autor, a sus herederos o al adquirente de esos derechos por cualquier título, explotar de manera exclusiva sus obras o de autorizar a otros su explotación, sin menoscabo de los derechos morales. 8 El autor gozará del derecho a percibir “regalías” por la transmisión de su obra, misma que deberá ser pagada por quien realice esa transmisión .⁹ El importe de las regalías debe ser convenido entre el autor y las personas que realicen la transmisión y a falta de éste, el Instituto establecerá una tarifa.

Los titulares de los derechos patrimoniales pueden autorizar o prohibir la reproducción, publicación o edición de sus obras, la distribución de la misma, incluyendo la venta u otras formas de transmisión, la importación dentro del territorio nacional de copias de la obra hechas sin su autorización, y la divulgación de obras derivadas en cualquiera de sus modalidades tales como adaptación, arreglos y transformaciones.¹⁰ Este tipo de derechos puede transferirse; sin embargo, toda transferencia debe ser onerosa y temporal. Para ello pueden celebrarse convenios o contratos u otorgarse licencias de uso, pero siempre por escrito, si no, son nulos.¹¹

La transmisión debe prever, en favor del titular del derecho patrimonial, una participación proporcional en los ingresos de la explotación o una remuneración fija y determinada. Según la LFDA este derecho es irrenunciable,¹² y todos los actos, contratos y convenios deben publicarse en el Registro Público de Derechos de Autor, para que surtan efecto contra terceros.¹³

Finalmente, la ley prevé que los titulares de derechos patrimoniales de autor pueden exigir una remuneración compensatoria por la realización de cualquier copia o reproducción hecha sin su autorización.¹⁴

Ahora bien, la LFDA reconoce la existencia de las llamadas “obras culturales populares”. Se trata de obras que supuestamente están protegidas “independientemente de que no se pueda determinar la autoría individual sobre de ellas” .¹⁵ Este concepto hace referencia precisamente al patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas; ello se desprende del texto mismo de la ley cuando explica que se trata de obras literarias, artísticas, de arte popular o artesanal, así como toda manifestación primigenia en sus propias lenguas, y los usos, costumbres y tradiciones de la composición pluricultural que conforman al Estado Mexicano y que no cuentan con autor identificable .¹⁶

El problema que se presenta es que este tipo de obras, cuando están desarrolladas y perpetuadas en una comunidad o etnia originaria o arraigada en la República Mexicana, ÚNICAMENTE están protegidas contra su deformación hecha con objeto de causar demérito de la misma o perjuicio a la reputación o imagen de la comunidad o etnia a la cual pertenecen.¹⁷

Como no se puede determinar una autoría individual sobre ellas, la LFDA prevé que su utilización es libre, y que únicamente se puede exigir que en toda publicación, fijación, representación o utilización en cualquier forma de la misma, se mencione la comunidad o etnia o en su caso la región de la República Mexicana de la que es propia.¹⁸

En los términos en los que está redactada actualmente la legislación, el titular de las obras culturales populares no es la comunidad o pueblo indígena que las creó, sino el propio Estado,¹⁹ y éste únicamente puede i) exigir el respeto a la obra, oponiéndose a cualquier deformación, mutilación u otra modificación de ella, así como a toda acción o atentado a la misma que cause demérito de ella o perjuicio a la reputación de su autor y ii) oponerse a que se le atribuya a un autor una obra que no es de su creación. De hecho esto es lo único que puede hacer el Estado.²⁰

La ley no reconoce la existencia de derechos patrimoniales con respecto al patrimonio cultural de las comunidades y pueblos indígenas, por lo que éstas no pueden autorizar ni prohibir su reproducción, mucho menos obtener una remuneración por la explotación que hagan terceros de sus creaciones. Esta omisión creemos encuentra su origen desde la propia Constitución y debe ser subsanada cuanto antes .

El artículo 4 del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de 1989 de la Organización Internacional de Trabajo²¹ establece que: “deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar a las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados”, de conformidad con sus “deseos expresados libremente” . En artículos posteriores también estipula que “deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos” , que deberán tener el derecho de conservar “sus costumbres e instituciones propias” , así como el derecho “de controlar, en la medida de lo posible, su propio

desarrollo económico, social y cultural” .22 Igualmente se indica que los Estados “deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con [sus] tierras o territorios”.23

Aunque estas disposiciones no se refieren explícitamente a la propiedad intelectual o cultural, en Nueva Alianza consideramos que son suficientemente amplias y sirven de fundamento para tomar medidas que protejan desde la Constitución el patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país y, en específico, para que a partir de dicho fundamento se pueda desarrollar a nivel reglamentario el andamiaje normativo que se requiere para proteger el uso y explotación de los derechos patrimoniales de las comunidades indígenas sobre sus producciones artísticas y culturales en todo el territorio nacional.

En otras palabras, creemos que nuestro país requiere urgentemente de la fijación de normas apropiadas y de adoptar medidas institucionales específicas destinadas a proporcionar a los pueblos indígenas protección inmediata a sus creaciones culturales y artísticas.

Caber mencionar que la Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional (UNESCO, 1966) afirma que: “toda cultura tiene una dignidad y un valor que deben ser respetados y protegidos”, y que “los pueblos tienen el derecho y el deber de desarrollar su cultura”, lo anterior significa que los pueblos tienen derechos colectivos a la integridad cultural, incluido el derecho a definir, interpretar, y determinar el carácter de los futuros cambios de su cultura.

Además, tanto el párrafo segundo del artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como el párrafo primero del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mencionan el derecho de todas las partes a “beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora” . Si bien estas disposiciones están destinadas más a personas que a grupos, en el apartado d) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial se prohíbe la discriminación respecto de la propiedad de bienes no sólo individuales, sino colectivos.

El hecho de que un gobierno no proteja los derechos de las poblaciones indígenas sobre su patrimonio cultural colectivo, resulta a todas luces discriminatorio.

En diversos países de Latinoamérica ya se reconocen los derechos colectivos sobre la propiedad intelectual de las comunidades indígenas. Así, en los artículos 101 y 103 de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas de Venezuela se establece que el Estado Venezolano garantiza: i) “el derecho de propiedad colectiva de los conocimientos, tecnologías, innovaciones y prácticas propias de los pueblos y comunidades indígenas ” y ii) el derecho de los pueblos y

comunidades indígenas de establecer y proteger de acuerdo con sus usos y costumbres, su patrimonio cultural, artístico, espiritual, tecnológico y científico, entre otros, y en general, todos los conocimientos ancestrales y tradicionales. Según lo dispuesto en el artículo 104 del mismo ordenamiento, los pueblos y comunidades indígenas pueden ejercer directamente o por intermedio de las organizaciones indígenas las acciones civiles, penales y administrativas necesarias a fin de determinar las responsabilidades y las reparaciones a que haya lugar contra toda persona que haya participado en el aprovechamiento ilícito de sus conocimientos, tecnologías, innovaciones y prácticas en violación de sus derechos de propiedad colectiva.

Por otro lado, en Panamá se realizó una consulta por parte del Estado en las comunidades indígenas y con sus autoridades y como consecuencia de ello se creó la Ley número 20 del 26 de Junio de 2000 y el Decreto Ejecutivo 12 del 20 de marzo de 2001, donde se establece un régimen especial de propiedad intelectual sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, para la protección y defensa de su identidad cultural y de sus conocimientos tradicionales. Asimismo, en el Código Penal de dicho país (Ley 14 del 18 de mayo de 2007), se establecen los delitos contra los derechos colectivos de los pueblos indígenas y sus conocimientos tradicionales (arts. 268 y 269).²⁴ Se trata de un mecanismo de protección que se originó en los mismos pueblos indígenas.

En resumen, en el Grupo Nueva Alianza consideramos que los conocimientos colectivos van más allá de la suma de individuos, de ahí que deben concebirse como una dimensión distinta pero equivalente al sistema que garantiza la supremacía del individuo, y por ende se excluyen del sistema común de protección a la propiedad intelectual pero obligan al legislador al desarrollo de un sistema sui generis . El primer paso para lograr lo anterior es modificar nuestra Constitución.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de Diputada Federal integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 61.1, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del Pleno de esta Soberanía, la Iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona una fracción IX al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona la fracción IX al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2. ...

...

...

...

...

A. ...

I. a la VIII....

IX. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación, protección, control, explotación y desarrollo de la propiedad intelectual sobre su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales.

El Estado, conjuntamente con los pueblos indígenas, adoptarán en la ley, medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos.

B...

...

I a IX...

...

...

Artículos Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir a más tardar en 90 días las reformas a la Ley Federal de Derechos de Autor que reglamenten la fracción IX del artículo 2 de la Constitución, mismas que deberán establecer la normatividad que regule la protección, control y explotación de los derechos colectivos de autor y propiedad intelectual sobre el patrimonio cultural y artístico de los pueblos y comunidades indígenas.

Notas

1
Isabel_Marant-Santa_Maria_Tlahuitoltepec-
Erasm0_Hernandez_Gonzalez_0_631137163.html

<http://www.milenio.com/tendencias/>

2 Artículo 31, numerales 1 y 2 de la Declaración.

3 Estudio sobre la protección de la propiedad cultural e intelectual de los pueblos indígenas, preparado por la Señora Erica –Irene Daes, Relatora Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y Presidenta del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Fuente: <http://www.fondoindigena.org/docsvarios/Documentos%20y%20Convenios%20Internacionales/>

Estudio%20sobre%20la%20protecci%F3n%20de%20la%20propiedad%20cultural%20(28.7.1993).doc

4 Ibídem.

5 Ibídem, P. 30

6 Artículos 18 y 19, LFDA.

7 Artículo 21, frac. I a VI, LFDA.

8 Artículo 24, LFDA.

9 Artículo 26 Bis, LFDA.

10 Artículo 27, frac I, IV, V y VI, LFDA.

11 Artículo 30, LFDA.

12 Artículo 31, LFDA.

13 Artículo 32, LFDA.

14 Artículo 40, LFDA.

15 Artículo 154, LFDA.

16 Artículo 157, LFDA.

17 Artículo 158, LFDA.

18 Artículo 160, LFDA.

19 Artículo 20, LFDA.

20 El artículo 21 de la LFDA, establece los derechos que pueden exigir los titulares de los derechos morales. Sin embargo, en el último párrafo se prevé que de esos derechos, el Estado, solo podrá hacer valer los establecidos en las fracciones III y VI, que son los que se indican.

21 Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

22 Ibídem, Artículos 5, 7 y 8.

23 Ibídem, Artículo 13.

24 “Estudios sobre Pueblos Indígenas y el Derecho a participar en la Adopción de Decisiones”, Dirección Nacional de política Indígena, Ministerio de Gobierno y Justicia de Panamá, Dirección Nacional de Política Indígena página 3. Fuente:

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4489-V, martes 15 de marzo de 2016

<http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/docs/contributions/Panama.pdf>

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

Diputada Karina Sánchez Ruiz (rúbrica)

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

La que suscribe, J. Aurora Cavazos Cavazos, diputada federal de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman la fracción III del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 5o., 22, 22 Bis, 23 y 995 Bis y se adicionan los artículos 22 Ter y 23 Bis, a la Ley Federal del Trabajo y se adiciona un capítulo vigésimo al título segundo de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en Materia de Trabajo Artístico Infantil, al tenor del siguiente

Planteamiento del Problema

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fundamento Legal

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; con fundamento en los artículos 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1 fracción I; 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía la siguiente:

Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman la fracción III del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 5°, 22, 22 Bis, 23 y 995 Bis y se adicionan los artículos 22 Ter y 23 Bis a la Ley Federal del Trabajo y se adiciona un Capítulo Vigésimo al Título Segundo de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

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

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

...

A. ...

I. y II. ...

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

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

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

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

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

II. a XIII. ...

...

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

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

...

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

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

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

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

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

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

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

...

...

...

...

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo
Niñas, Niños y Adolescentes Artistas

Vigésimo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Transitorio

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

Notas

[1] Organización Internacional del Trabajo. ¿Qué se entiende por trabajo infantil? Consultado en: <http://www.ilo.org/ipec/facts/lang—es/index.htm>

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

3 Ibídem.

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

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

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

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

8 *Ibidem*, artículo 22.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

18 Con información obtenida de diversas fuentes.

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

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

19 Con información obtenida de diversas fuentes:

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

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

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

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

Diputada Aurora Cavazos Cavazos (rúbrica)

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

La suscrita, Rosalinda Muñoz Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura, con fundamento en las fracciones II del artículo 71 y III del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa, por la que se adiciona un inciso e) al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

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

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

Datos del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación indican:

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

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

Según estadísticas dadas a conocer por el Inegi,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. a IV. ...

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

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

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

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

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

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

Único. Se adiciona un inciso e) al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado – federación, estados, Ciudad de México y municipios– impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

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

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) a d) ...

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

Transitorio

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

Notas

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

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

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

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

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

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

Diputada Rosalinda Muñoz Sánchez (rúbrica)

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

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

Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por lo expuesto someto a su consideración el siguiente:

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

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

Artículo 27.

...

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

...

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

Diputado Carlos Federico Quinto Guillén (rúbrica)

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

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

Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Título Tercero

Capítulo
De la División de Poderes

I

Artículo 49.

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

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

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

Dicho Consejo Consultivo deberá estar integrado por:

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

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

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

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

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

I. a IV. ...

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

Transitorios

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

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

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

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

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

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

Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Decreto

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

Artículo 4 ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

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

Artículo 73 ...

I. a XXIX-W. ...

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

XXX...

Transitorios

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

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

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

Notas

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

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

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

4 *Ibíd*em, 31

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

Diputada Katia Berenice Burguete Zúñiga (rúbrica)

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

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

Exposición de Motivos

I. Planteamiento del Problema

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

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

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

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

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

II. Argumentos que la sustentan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 123

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

Artículo 124

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

Artículo 125

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

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

Artículo 126

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

Artículo 127

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

Artículo 128

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

Artículo 129

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

Artículo 130

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

Artículo 131

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

Artículo 132

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

Artículo 133

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

Artículo 134

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

Artículo 135

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

Artículo 136

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

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

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

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

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

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

Capítulo

V

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

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

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

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

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

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

Capítulo

VI.

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

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

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

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

Capítulo.

VII.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En esa tesitura, se propone la presente iniciativa.

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

III. Fundamento Legal

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

IV. Denominación del Proyecto

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

V. Ordenamientos a Modificar

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

VI. Texto Normativo Propuesto

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

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

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

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

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

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

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

VII. Artículos Transitorios

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

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

Notas

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

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

2 Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial
https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/V13801SPAN_eBook.pdf

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

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

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

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

Diputada Ernestina Godoy Ramos (rúbrica)

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

Planteamiento del problema

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

Argumentos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fundamento legal

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

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

Único.- Se adiciona un tercer párrafo al artículo 11 y se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 11. ...

...

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

Artículo 73. ...

I a XXIX.- W ...

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

XXX. ...

Transitorios

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

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

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

Diputado Erik Juárez Blanquet (rúbrica)

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

El proponente, Roberto Alejandro Cañedo Jiménez, diputado a la LXIII Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 7o. de la Ley General de Turismo, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por lo anteriormente expuesto pongo a su consideración el siguiente;

Fundamento legal

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

Decreto por el que se reforma y adiciona una fracción XVIII al artículo 7 de la Ley General de Turismo, recorriéndose la subsecuente

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

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

I-XVII...

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

XIX. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos

Transitorio

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

Notas

1 <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/02/28/prostitucion-el-infierno-infantil-en-tijuana>

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

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

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

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

Diputado Roberto Alejandro Cañedo Jiménez (rúbrica)

Que reforma los artículos 1o. y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Concepción Valdés Ramírez, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del Problema

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

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

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

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

Argumentos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fundamento legal

Por todo lo expuesto y con fundamento en los artículos en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la suscrita, Diputada Concepción Valdés Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presenta iniciativa con proyecto de

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

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

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

...

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

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

...

...

Artículo 21. La investigación de los delitos...

...

...

...

...

...

...

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

La seguridad pública...

...

Transitorio

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

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

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

Diputada María Concepción Valdés Ramírez (rúbrica)

Que reforma el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Lucía Virginia Meza Guzmán, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

La presunción de inocencia es un derecho humano que constituye el supuesto eficaz para la solución de la problemática procesal penal con la que se enfrenta la mayoría de los países. En este sentido, bajo aspectos de política criminal, el principio debe convertirse en instrumento útil que dé respuesta al reclamo social de mantener el equilibrio entre el respeto de los derechos de los individuos, en este caso sujetos a un proceso penal y la eficacia del sistema penal, bajo parámetros de igualdad; que generen un cambio en los sistemas internos de los Estados, a través de un modelo acusatorio garantista (protector de derechos humanos), que descansa en una sola legislación procesal y sustantiva, con el fin de dar lugar a modificaciones estructurales en las instituciones, en las prácticas procesales, así como un cambio cultural en la sociedad a través de la comunicación, oralidad y difusión, donde la presunción de inocencia tendrá un papel protagónico al garantizarse la transparencia del proceso.

Argumentación

El derecho es una disciplina eminentemente dinámica y cambiante, por ello, quien ejerce alguna de sus profesiones, sea en el foro, en la academia, en la impartición de justicia o en la creación de las leyes, ha de saberse comprometido con el estudio constante y perseverante, no sólo de las reformas legales, sino del entorno en que éstas se han producido, así como de las tendencias doctrinales atinentes a su interpretación.

Compañeras y compañeros diputados “todo hombre es inocente hasta que se compruebe lo contrario”, así reza la máxima jurídica, una de las primeras en enseñarse en las Universidades de derecho.

El 18 de junio de 2008, se publicó la reforma constitucional penal que incorporó el sistema acusatorio y oral para la delincuencia común, sustentado en el derecho humano de presunción de inocencia, modificándose los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; con el objetivo de instaurar un sistema integral de derechos sobre la base de principios generales que rijan todo proceso penal, mediante la tutela judicial efectiva del Estado garante del respeto a los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; lo que trajo como consecuencia la reforma e incluso abrogación de legislaciones penales locales que, en empatía con la Constitución, protegieran el principio de presunción de inocencia.

Reforma constitucional que, engarzada a la ocurrida en materia de derechos humanos de 2011, generó un contexto de obligatoriedad nacional derivada de los tratados internacionales en la materia, suscritos por nuestro país, así como la necesidad de su

homologación con la legislación procesal penal; así, el Ejecutivo Federal, el 22 de septiembre de 2011, ante la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados presentó el proyecto de Código Nacional de Procedimientos Penales, con la finalidad de crear un ordenamiento jurídico cuyo objeto sea establecer las normas que habrán de observarse en la investigación, imputación, acusación, juzgamiento e imposición de la sanción de los delitos competencia de los jueces y tribunales del país, para contribuir a asegurar el acceso a la justicia, en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto irrestricto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratados internacionales y leyes que de aquélla emanen, así como las garantías para su protección; incluida la presunción de inocencia.

Y en este sentido es que la presunción de inocencia se erige como uno de los principales derechos que permiten al imputado arribar al juicio y que obliga al fiscal a probar su culpabilidad, sin que el propio procesado tenga la carga de acreditar su inocencia, tal principio encuentra reconocimiento prácticamente en todos los documentos internacionales de derechos humanos que regulan el procedimiento penal, y la enorme mayoría de los países democráticos lo aplica sin discusión, ello pese a la opinión de parte de la doctrina. Naturalmente, ha sido reconocido en nuestro país, aunque su aplicación real diste mucho de ser la ideal.

A raíz de que México es Estado parte en instrumentos internacionales que salvaguardan el principio de presunción de inocencia, como: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se generó la obligación de incorporar ese principio al derecho positivo vigente; lo que si bien se ha efectuado con las reformas legales actuales, no ha tenido los resultados esperados en relación con su total y efectiva protección

Según Luigi Ferrajoli, la presunción de inocencia quedó establecida desde la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, en los siguientes términos:

Artículo 9, “Toda persona se presume inocente hasta que sea declarada culpable”¹

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en San José de Costa Rica, aprobada por la Cámara de Senadores el 18 de diciembre de 1980, establece en su artículo 8.2, relativo a las garantías judiciales se dispuso lo siguiente:

“Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”

El principio de “presunción de inocencia”, se encuentra establecido en el artículo 20 apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

“De los derechos de toda persona imputada:

A que se presume su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;”

Sin embargo, compañeras y compañeros, la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 38, contradice dicho principio de presunción de inocencia y, contiene todavía disposiciones que se basan en el “principio de presunción de culpabilidad”, al respecto la Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Olga Sánchez Cordero, manifiesta lo siguiente:

“Cualquiera que haya seguido la práctica de los tribunales penales en países dictatoriales o en épocas de la historia en que los hubo inquisitoriales, sabrá que connotación tiene la palabra inocencia en esos procesos. Estos procesos, de manera general, se basaban en una presunción de culpabilidad en la que bastaba con el convencimiento subjetivo del juzgador para abonar una condena al reo.”²

Así es, a pesar de la adopción plena de los Derechos Humanos en los primeros artículos de nuestra Carta Magna, el artículo 38 a la letra dice:

Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. ...

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

III. ...

IV. ...

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

VI. ...

...

Es decir, de acuerdo a nuestra Constitución federal, los ciudadanos de nuestro país, quedan suspendidos de sus derechos y prerrogativas, “por estar sujeto a proceso” o “estar prófugo de la justicia, desde que se dicte orden de aprehensión”.

Estos “estados procesales”, son previos a determinar la culpabilidad, es decir, puede dictarse una resolución final en la que sean absueltos, eximidos de responsabilidad, resultar inocentes pues, sin embargo, sufrieron ya, la suspensión de sus derechos ciudadanos, contradiciendo flagrantemente el principio de “presunción de inocencia” y más grave aún, contradiciendo la misma Constitución General de la República, situación que debe ser corregida a la brevedad posible y así dejar de tener disposiciones jurídicas que nos hacen

ver como un País que se quedó atrapado en el siglo pasado, tomando en cuenta que el referido artículo 38, es de los pocos que aún conservan la redacción original del cinco de febrero de 1917.

Por lo anterior, se propone reformar la fracción II y derogar la fracción V, en virtud de que, respecto del primero, “el estar sujeto a proceso criminal”, no significa que sea culpable, puede obtener una sentencia absolutoria en alguna de las instancias legales y, con relación al segundo, el sólo hecho de estar prófugo de la justicia dificulta el ejercicio de sus derechos ciudadanos, además de que ese “estado procesal” es en su totalidad “provisional”, por lo que “sancionar” con la pérdida de los derechos ciudadanos por encontrarse en esa hipótesis, resulta contrario al principio de “presunción de inocencia” consagrado en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, una vez que se ejecute la orden de aprehensión, puede obtenerse la libertad absoluta, por lo que esa suspensión de sus derechos ciudadanos resultó ilegal.

Cabe hacer mención, que el “principio de inocencia”, se encuentra reflejado en las fracciones III y VI del referido artículo 38, que establecen que los derechos ciudadanos se suspenden hasta que, efectivamente ya se encuentren purgando una pena corporal o que dicha sentencia ejecutoriada, haya contemplado dicha suspensión, es decir, se agotaron todos los medios de defensa y se confirmó la resolución.

Por último, con la finalidad de dar mayor precisión y certeza jurídica a la propuesta de mérito, evitando mal interpretaciones de su contenido integral; generando con ello una integración, congruencia y precisión del acto legislativo, es preciso derogar la fracción IV del multicitado artículo 38, toda vez que dicha fracción establece que los derechos y prerrogativas de los ciudadanos se suspenden por vagancia o ebriedad consuetudinaria, fracción que me sorprende bastante, primero por el tipo de terminología tan ambigua y anticuada y que hasta la fecha no se ha reparado, segundo porque el término vagancia no existe leyes que prevengan los términos definidos para declararla, más aún que se está haciendo distingo discriminatorio transgrediendo la garantía de igualdad jurídica contenida en el artículo 1 de nuestra Carta Magna.

Resultando bastante paradójico que nuestra Constitución con los avances tan categóricos en materia de Derechos Humanos regule tal situación, por eso mismo considero que la citada fracción debe ser derogada como parte de ese continuo perfeccionamiento del que las leyes son objeto, rechazando las normas confusas que representan un peligro jurídico para la democracia y representación popular.

Es por ello que en cumplimiento a la encomienda que tenemos por mandato constitucional y en atención de mantener en constante actualización nuestro marco constitucional, someto a consideración de esta asamblea, la siguiente Iniciativa con:

Fundamento legal

Por todo lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se reforma la fracción II y se derogan las fracciones IV y V del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único Se reforma la fracción II y se derogan las fracciones IV y V del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 38. ...

I. ...

II. Por estar sujeto a un proceso criminal, siempre y cuando se establezca legalmente su culpabilidad ;

III. ...

IV. Derogada

V. Derogada

VI. ...

...

Transitorios

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

Notas

1 Ferrajoli, Luigi, Derecho y razón. Teoría del garantismo penal, sexta edición, editorial Trotta, Madrid, España, 2004. Pág. 550.

2 <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/EL%20DERECHO%20A%20LA%20INOCENCIA.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los diecisiete días del mes de marzo del año dos mil dieciséis.

Diputada Lucía Virginia Meza Guzmán (rúbrica)

Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Omar Noé Bernardino Vargas y suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM

Quienes suscriben, Omar Noé Bernardino Vargas y diputados del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, 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, del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la fracción XXIX-E del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

- En nuestro país se suscitan continuamente conflictos de competencias entre autoridades federales y estatales en la regulación de aspectos tan importantes como la sanidad, la inocuidad y la calidad agroalimentaria;
- La interacción de diversas leyes federales y estatales que regulan la misma materia, generan antinomias, confusión y duplicidad de trámites;
- El actual laberinto jurídico en la materia propicia procedimientos engorrosos, complicándole a la autoridad competente cumplir con su misión de verificar la plena sanidad, inocuidad y calidad agroalimentaria de los productos que alimentan a los mexicanos;
- Por lo que respecta al derecho a la alimentación no se involucra a todas las autoridades, lo que complica la garantía de este derecho dada la escasez de recursos económicos que se vive en todo el mundo;
- Autoridades estatales y municipales no tienen clara su obligación de contribuir con recursos humanos, materiales y financieros para alcanzar la meta de garantizar un piso mínimo de alimentación para toda la población.

Argumentación

El campo y sus actividades estratégicas como la agricultura, la ganadería y la acuacultura sin lugar a dudas constituyen una piedra angular en el desarrollo del Estado mexicano, en consecuencia, este sector primario de nuestra economía debe fortalecerse a través de una reingeniería jurídica, económica y social que haga más manejable el sector, homologue procedimientos, flexibilice su normatividad y se actualicen sus instrumentos legales a las nuevas circunstancias que se viven en el campo mexicano.

La alimentación constituye una de las necesidades fisiológicas del ser humano, en este sentido, los alimentos son fuente de energía, contribuyen a una buena salud y en la niñez, aportan enormemente al desarrollo saludable. Bajo estas premisas el estado está obligado a garantizar a los mexicanos el acceso a alimentos, pero no basta con ello, también tiene el imperativo de que dichos alimentos, sean nacionales o importados, se encuentren libres de cualquier contaminante que cause daño a la salud de la gente.

Para el cumplimiento del citado imperativo el estado debe contar con las herramientas jurídicas indispensables que le permitan cumplir con mayor eficiencia la misión de verificar que todos y cada uno de los alimentos que llegan a la mesa de las y los mexicanos sean productos sanos, nutritivos, sin ningún contaminante y de la mejor calidad.

Es por ello que se propone reformar la fracción XXIX-E del artículo 73 de nuestra Carta Magna, a fin de que el Congreso de la Unión tenga facultades exclusivas para regular los temas de sanidad, inocuidad y calidad alimentaria, con el objetivo de evitar contradicciones entre normas federales y estatales, procedimientos de verificación engorrosos y tardados, confusión de competencias entre autoridades federales y locales y duplicidad de normas que en lo esencial regulan lo mismo.

Así pues con la precitada reforma el estado fortalece su rectoría en materia de sanidad, inocuidad y calidad agroalimentaria en sus modalidades agrícola, ganadera y acuícola, enfatizando que dicha materia no sólo tiene que ver con la producción nacional, sino también tiene que regular la importación de productos alimenticios y verificar que los productos que se exportan cumplan con los estándares de calidad que exigen los más de 150 países a donde llegan nuestros productos, siendo dichas exportaciones en la actualidad, la segunda fuente de ingresos provenientes del extranjero.

No hay que soslayar que la sanidad, la inocuidad y la calidad agroalimenticia poseen la categoría de actividades de seguridad nacional, por consiguiente, deben ser reguladas por leyes de carácter general que precisen con toda claridad la concurrencia entre autoridades, armonicen procedimientos, conjunten preceptos regulatorios y compacten en un sólo cuerpo normativo las diversas leyes que regulan la materia. Por ejemplo, en nuestros días existe una Ley de Sanidad Animal y otra de Sanidad Vegetal y en las entidades federativas tienen su propia normatividad, lo que genera una excesiva complejidad en la regulación de los temas en comento.

Como ya se mencionó con anterioridad, los alimentos son indispensables para la sobrevivencia del ser humano, su garantía va interrelacionada con la garantía del derecho a la vida, por ende, la multicitada alimentación de las y los mexicanos constituye un derecho humano fundamental, el cual debe garantizarse con la concurrencia de todos los órdenes de gobierno, desde la federación hasta el municipio, estableciéndose para ello las competencias de cada autoridad, precisando con claridad la obligación que cada esfera de gobierno tenga en materia de alimentación de la población.

Garantizar el derecho a la alimentación, sin duda, es un desafío de grandes dimensiones, lo que implica que para alcanzar la meta se involucren todos los rangos de autoridad al

amparo de una norma clara que señale lo que le toca a cada quien, es decir, a lo que se obliga cada autoridad.

A efecto de abonar al cumplimiento de dicho fin y en el marco del principio de progresividad de los derechos humanos, se propone adicionar un segundo párrafo a la fracción XXIX-E de la Constitución de la República, con el objetivo de asignar responsabilidades a todos los órdenes de gobierno involucrando a todas las esferas gubernamentales en el enorme reto que representa garantizar el derecho a la alimentación de los mexicanos.

Por lo aquí expuesto y fundado, someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona la fracción XXIX-E del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 73. ...

I. a XXIX-D. ...

XXIX-E. Para expedir leyes en materia de programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto, la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios; así como las relativas a la sanidad, inocuidad y calidad agroalimentaria.

Asimismo, las que tengan como fin establecer la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en cuanto respecta a la garantía del derecho a la alimentación.

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, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

Tercero. Dentro del plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la ley reglamentaria a que se refiere el artículo anterior, las legislaturas de las entidades federativas realizarán las reformas necesarias para armonizar su legislación con la ley citada.

Cuarto. Los procedimientos y trámites iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación que establece el presente decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse.

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

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

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

Diputado José de Jesús Zambrano Grijalva

Presidente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

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

Dictamen número 78

De la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

Transitorios

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

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

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

Atentamente

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

Por la Mesa Directiva

Diputado Rodolfo Olimpo Hernández Bojórquez

Presidente

Que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Candelaria Ochoa Ávalos, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

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

Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para quedar como sigue

Artículo Único

Titulo

Quinto

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

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

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

...

...

...

...

II a X ...

Transitorios

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

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

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

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

Diputada María Candelaria Ochoa Ávalos (rúbrica)

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

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

1. Exposición de Motivos

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

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

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

2. Argumentos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Fundamento legal de la iniciativa

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

IV. Denominación del proyecto de reforma

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

V. Texto normativo propuesto

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

Para quedar como sigue:

Título	Quinto
De los Estados de la Federación y del Distrito Federal	

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

I...

II...

III...

IV...

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

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) ...

f) ...

g) ...

h) ...

i) ...

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

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

VI...

VII...

VIII...

IX...

X...

Artículos Transitorios

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

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

Diputada Edith Yolanda López Velasco (rúbrica)

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

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

Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 2o. ...

...

...

...

...

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

I. a III. ...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

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

Transitorios

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

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

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

Diputado Virgilio Dante Caballero Pedraza (rúbrica)

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

Problemática

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

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

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

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

Argumentación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fundamento Legal

Por lo anteriormente expuesto, la suscrita diputada, integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución

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

Proyecto de Decreto

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

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

Artículo 1o. (...)

(...)

(...)

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

(...)

Transitorios

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

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

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

Fuentes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Palacio Legislativo de San Lázaro a 29 marzo de 2016.

Diputada Lluvia Flores Sonduk (Rúbrica)

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

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

Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 3o

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

...

I. a IX. ...

Transitorio

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

Diputada Adriana Terrazas Porras (rúbrica)

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

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

Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Jurisprudencia y Tesis Aisladas - 5a Época

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Transitorios

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

Notas

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

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

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4496-V, martes 29 de marzo de 2016

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión el 29 de marzo de 2016.

Diputado Carlos Sarabia Camacho (rúbrica)

Que reforma el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ángel García Yáñez, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

El suscrito, Ángel García Yáñez, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXII Legislatura, en ejercicio de la facultad que confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, 77, 78 y 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona diversos párrafos del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

El desarrollo sustentable supone un modelo de desarrollo que permita a la sociedad, para la cual se diseña y en la cual se implementa, la posibilidad de crecer económicamente mediante el aprovechamiento eficiente y racional de sus recursos naturales y beneficiando equitativamente a toda la población.

Este modelo de desarrollo, al integrar simultáneamente el aspecto social, ambiental y económico de una determinada colectividad, permite un crecimiento sostenido y equilibrado que suple las necesidades de la generación actual, sin poner en riesgo la posibilidad de las generaciones futuras de suplir las suyas.

La Constitución mexicana, en su artículo 25, obliga al Estado a llevar una rectoría del desarrollo nacional que sea integral y sustentable; sin embargo, no especifica la obligación para los diferentes órdenes de gobierno de observar dicho principio de sustentabilidad en sus respectivos planes de desarrollo, lo cual sí hace para el principio de estabilidad financiera pública.

Aunque el texto constitucional establece la obligación del Estado para planear, coordinar y orientar la actividad económica de tal manera que logre que el desarrollo nacional sea integral y sustentable; en la práctica, este ejercicio no se ha realizado y esta omisión se refleja en un saldo negativo para México en términos de sustentabilidad.

Efectivamente, en el caso particular de México, el esfuerzo por implementar un modelo de desarrollo sustentable adecuado a su contexto nacional se ha traducido sobre todo en la implementación de bases legales, instituciones y líneas de políticas públicas enfocadas únicamente en el aspecto ambiental; sin integrar la dimensión económica y social.

Hasta la fecha, en México, tanto la política ambiental, económica y social se han llevado por cuerdas separadas, sin que las autoridades administrativas realicen un ejercicio de integración de estos tres aspectos lo cual se comprueba al constatar los resultados deficitarios que nuestro país presenta en sustentabilidad.

Para ilustrar lo anterior, a continuación expondremos datos y estadísticas que reportan que la situación actual del desarrollo nacional se encuentra lejos de ser integral y sustentable, tal y como lo mandata el artículo 25 constitucional.

Así, según datos obtenidos del Informe de la Situación del Medio Ambiente en México –Edición 2012 (Semarnat 2012)¹, la protección del medio ambiente y los recursos ambientales en México deja aún mucho que desear. Así por ejemplo, según este informe, la Carta de Uso de Suelo y Vegetación Serie IV (INEGI 2011) indica que hoy en día en México tan sólo 36 por ciento de las selvas y 62 por ciento de los bosques son primarios.

Según este mismo informe, se estima que anualmente en el país, durante el periodo de 2003-2006, las emisiones promedio nacionales de bióxido de carbono asociadas al cambio de uso del suelo forestal ascendieron a 7 189 gigagramos (Gg) de bióxido de carbono; lo cual significa, según este informe, que alrededor de 10.3 por ciento de las emisiones totales de bióxido de carbono (CO₂) en México, fueron causadas por cambio de uso del suelo. Así pues, podemos observar que la pérdida de ecosistemas primarios por cambio de uso de suelo y la alteración de la calidad del aire asociada al cambio de uso de suelo, es un claro ejemplo de la degradación ambiental en México debido a acciones humanas.

Con base en este informe, otros datos relevantes sobre la degradación ambiental debido a causas antropogénicas indican que durante el periodo 2005-2010 (lo cual corresponde a la estimación más reciente de la Comisión Nacional Forestal, Conafor, reportada a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO) alrededor de 155 mil hectáreas fueron deforestadas anualmente.

Asimismo, según el informe de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), con base en datos reportados por el Inventario Nacional de Emisiones de México, en 2005 se emitieron alrededor de 71.2 millones de toneladas de contaminantes, de los cuales 22 por ciento fueron emitidos por fuentes naturales y 78 por ciento por fuentes antropogénicas. Según conclusiones de este informe, la mayor parte de las emisiones antropogénicas fueron generadas por los vehículos automotores (fuentes móviles carreteras; 78.3 por ciento del total).

En cuanto al tema del agua, según el informe de la Semarnat, la disponibilidad hídrica en México se ha reducido de manera importante, ya que mientras en 1950 ésta era de 17 mil 742 metros cúbicos por año, en el año 2010 se reportó que la disponibilidad por habitante fue de 4 mil 90 metros cúbicos anuales, un volumen que de acuerdo al World Resources Institute (WRI) es considerado como una

disponibilidad hídrica baja; teniendo en cuenta que según el Indicador de Falkenmark, una disponibilidad inferior a mil 700 metros cúbicos por habitante por año se considera como una situación de estrés hídrico.

Del mismo modo, este informe de la Semarnat, revela que los esfuerzos de reciclaje en México son aún muy bajos, ya que de acuerdo con las cifras obtenidas en los sitios de disposición final, en 2011 se recicló tan sólo 4.8 por ciento del volumen de los residuos sólidos urbanos (RSU) generados. La disposición final de los residuos en el país se realiza básicamente en rellenos sanitarios y otros sitios de disposición. En 2012, se estimó que 67 por ciento del volumen generado de RSU en el país se dispuso en rellenos sanitarios².

Estos datos sobre la situación ambiental en México revelan que, a pesar de la cantidad de leyes, instituciones y programas ambientales que se han implementado en el país desde los setenta, no se ha conseguido colocarlo como un país con una sólida protección de su medio ambiente y de sus recursos naturales; paradigma que urge cambiar dado que México, al ser un país megadiverso en cuanto a ecosistemas, es aún más vulnerable a la degradación de los mismos.

El panorama económico y social en México tampoco presenta un saldo positivo. Según las estimaciones más recientes realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), a nivel nacional, entre 2012 y 2014, la pobreza alimentaria pasó del orden de 23.3 por ciento a 23.4 por ciento de la población del país; es decir, de 27.4 a 28.0 millones de personas³.

Esto da cuenta de que la pobreza alimentaria en México no se ha combatido correctamente, ya que ha aumentado desde 2012 en lugar de disminuir. Así, mientras hoy la carencia por acceso a la alimentación afecta a 23.4 por ciento de la población, en 2012 ésta representaba 18.8 por ciento de la población nacional⁴.

Esto significa que para 2014 en México habían alrededor de 28.0 millones de personas⁵ que aun utilizando todos los ingresos corrientes de los que disponen para la obtención de una canasta básica de alimento, no podían cubrir el costo total de esta canasta.

Con base en estas mismas estimaciones, la pobreza de capacidades en México pasó de 26.6 por ciento en 2010, a 28.0 por ciento en 2012. Esto significa que para 2012 en México había alrededor de 32.9 millones de personas que no contaban con los ingresos suficientes para cubrir el costo de una canasta básica de alimentos, ni para cubrir los gastos necesarios en educación y salud.

Finalmente, según el Coneval, entre 2010 y 2012 en México, la pobreza de patrimonio pasó de 51.1 por ciento a 52.3 por ciento, lo cual significa que para el año 2012 en México habían alrededor de 61.4 millones de personas que no contaban con los ingresos suficientes para cubrir el costo de una canasta básica

de alimentos, ni para cubrir los gastos necesarios en salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte.

A partir de 2014, en el caso de la medición de pobreza, con la finalidad de valorar la suficiencia del ingreso de la población, el Coneval construyó la Línea de Bienestar Económico y la de Bienestar Mínimo.

La primera es el valor de referencia que permite conocer si el ingreso de una familia cubre sus necesidades alimentarias y no alimentarias (gastos en salud, vestido, vivienda, transporte y educación), mientras que la segunda ayuda a identificar en la población que, aun si hiciera uso de todo su ingreso, no podría adquirir una canasta básica de alimentos.

En 2008, las personas con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Económico representaban 49 por ciento de la población total, mientras que en 2010 y 2012 fueron 52 y 51.6, respectivamente.

Con relación a las personas con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo, el porcentaje aumentó entre 2008 y 2012. En 2008, representaban 16.8 por ciento (18.7 millones de personas) y en 2012, 20 por ciento (23.5 millones de personas).

En 2012 seis de cada diez personas que habitaban en zonas rurales no contaban con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que se requieren para satisfacer sus necesidades (canasta no alimentaria) y tres de cada diez no contaban con ingresos suficientes para adquirir la canasta alimentaria. En el mismo año, la población con ingresos inferiores al valor de la canasta alimentaria que habitaba en zonas urbanas aumentó 4.3 puntos porcentuales respecto a 2008.

En 2014, la población del país con ingreso inferior a la línea de bienestar era del orden de 53.2 por ciento, lo cual representaba 63.8 millones de personas en todo el país.

Esta situación de carencia de ingresos corrientes per cápita que trastoca fuertemente al país, se debe no solamente a una disminución de la actividad económica, la cual se ha hecho latente desde la crisis mundial financiera de 2009; sino también a la incapacidad del Estado para generar fuentes de trabajo bien remuneradas y en la línea de la formalidad.

Asociadas a esta situación de pobreza, existen muchas carencias sociales en el país. Según las estimaciones más recientes del Coneval, en México, 22.4 millones de personas sufren de rezago educativo; 21.8 millones de personas carecen de acceso a los servicios de salud; 14.8 millones de personas padecen de carencia en calidad y espacios de la vivienda; 70.1 millones de personas carecen de acceso a la seguridad social; 25.4 millones de personas carecen de acceso a los servicios básicos en la vivienda, es decir, carece de agua entubada, de servicio de electricidad y de servicio de drenaje.

Con base en el censo de población y vivienda 2010, el Coneval estimó que 46.2 por ciento de la población total en México se encuentra en pobreza multidimensional⁹, lo cual equivale a 52.0 millones de personas¹⁰. De esta cifra, 35.8 por ciento corresponde a la población que se encuentra en situación de pobreza moderada y 10.4 por ciento restante corresponde a la población que se encuentra en situación de pobreza extrema. Sin embargo, los datos sobre pobreza dimensional han sido superados por las estimaciones más recientes del Coneval, las cuales establecen que para 2014 la pobreza multidimensional aumentó en comparación con los datos de 2010, afectando a 55.3 millones de personas¹¹.

Es importante señalar que estos indicadores de pobreza no son homogéneos en todo el territorio nacional. Así por ejemplo, mientras que el porcentaje a nivel nacional de la población con carencia de acceso al agua entubada es de 11.6 por ciento, la región de México más afectada por esta carencia es el estado de Guerrero con un porcentaje de 37.4 por ciento de su población, lo cual corresponde a más del triple del porcentaje nacional; mientras que el estado con la menor carencia de acceso al agua entubada, Aguascalientes, presenta un porcentaje del orden de 2.2 por ciento¹².

De igual modo, según las Estadísticas a propósito del día mundial de la justicia social del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), con base en datos del censo de 2010¹³, cuando la cifra nacional de población que se encuentra en situación de pobreza multidimensional se analiza desde la dialéctica de pueblos indígenas y no indígenas, resulta que ocho de cada diez personas hablantes de lengua indígena es pobre dimensional; es decir, desde otra perspectiva, según análisis del Inegi, 5.4 millones de hablantes de lengua indígena se encuentra en situación de pobreza, lo cual equivale a 79.3 por ciento de este grupo de población.

Entonces, es importante resaltar que México además de presentar resultados deficitarios en materia de protección al ambiente y en crecimiento económico, también presenta grandes desigualdades sociales.

Ahora bien, para subsanar estas carencias será necesario que México enderece su camino mediante la adopción de un modelo de desarrollo con un enfoque integral entre el aspecto monetario, ecológico y social.

Para esto será necesario que el Estado lleve a cabo políticas públicas articuladas que no solamente promuevan una economía sólida y competitiva, tal y como lo establece el artículo 25 en su primer párrafo; sino que también sea respetuosa del medio ambiente y que garantice una distribución equitativa de la misma, con el fin de asegurar una mejoría de las condiciones de vida de los grupos vulnerables del país, lo cual conllevaría a un nivel adecuado de bienestar para toda la colectividad. Esto es el objetivo último del artículo 25 constitucional: un desarrollo nacional integral y sustentable.

Argumentación

Como se constató en la sección anterior, con base en estadísticas y otros datos, México presenta cifras negativas en cuanto a la protección del medio ambiente, crecimiento económico y bienestar social.

A pesar de que la Carta Magna establece en su artículo 25 que el desarrollo nacional debe ser integral y sustentable, la realidad es que hasta la fecha, en México, tanto la política ambiental, económica y social se han llevado por cuerdas separadas.

Esta falta de integración entre las dimensiones mínimas que debe incluir un modelo de desarrollo para alcanzar la sustentabilidad, se refleja en una realidad en la cual México tiene un gran déficit en cuanto a la protección, conservación y preservación de sus recursos naturales; una economía estancada y sin solidez; así como grandes desigualdades sociales.

Para subsanar estas carencias será necesario que México enderece su camino mediante la adopción, en la práctica, de un modelo de desarrollo con un enfoque integral entre el aspecto monetario, ecológico y social a nivel nacional.

Para lograr este cometido cada uno de los tres órdenes de gobierno en el país tendrán que articular sus acciones de política pública, integrando simultáneamente aspectos cuantitativos y cualitativos, de tal modo que se logre una transición equitativa hacia un crecimiento económico respetuoso de nuestro capital natural y del entorno social en el cual se desarrolla.

A partir de una simple lectura del artículo 25 constitucional podemos observar que este numeral menciona el principio de sustentabilidad como objetivo del desarrollo nacional, pero no lo define, lo cual deja a la deriva su implementación por parte de las autoridades administrativas.

Dicho numeral a la letra dice:

“Artículo 25 . Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación. [...].”

De lo anterior constatamos que en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el constituyente asignó al Estado una de sus funciones más importantes: la rectoría económica del Estado.

En efecto, en este numeral se responsabiliza al Estado de organizar y conducir el desarrollo nacional con el objetivo de garantizar que éste sea integral y sustentable. El concepto de rectoría equivale a la función misma de gobernar. Sin embargo, debe quedar claro que este concepto se usa en el texto constitucional como sinónimo de conducción [económica] 14.

El artículo 25 establece las diversas actividades que debe realizar el Estado como rector económico y del desarrollo 15. Según el párrafo tercero del mencionado precepto, estas actividades consisten en planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional y llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución¹⁶ .

Entonces, el artículo 25 constitucional determina que el Estado mexicano tiene la rectoría de la economía nacional, a través de la cual tiene la responsabilidad de organizar y conducir el desarrollo nacional 17 , el cual debe ser integral y sustentable. De lo anterior se desprende que la rectoría del desarrollo nacional es la función; y que la integralidad y la sustentabilidad son el objetivo que el Estado debe lograr a partir de su rectoría económica.

Por otra parte, el precepto analizado hace referencia explícita a los aspectos económico y social de la sustentabilidad, pero omite el aspecto ambiental, lo cual deja el concepto de la sustentabilidad incompleto y, por ende, establece un modelo de desarrollo que no es integral.

En efecto, el artículo 25 constitucional menciona que la rectoría del desarrollo nacional, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, [debe permitir] el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege [la] Constitución 18. Estas líneas del artículo analizado vinculan la dimensión económica y social del principio de sustentabilidad, ya que interconecta el crecimiento económico y el bienestar social.

Desafortunadamente, en dicho párrafo central, no se hace mención alguna de la dimensión ambiental del principio de desarrollo humano sustentable.

Además, el artículo en comento define lo que debe entenderse por “competitividad”, mas no define la sustentabilidad, a pesar de que la establece como el objetivo final del desarrollo nacional, como la característica imperante que debe mostrar el desarrollo en nuestro país.

Entonces, es evidente que el artículo 25 constitucional tal cual se encuentra redactado en la actualidad, no define el principio de sustentabilidad y cuando lo menciona omite vincular el aspecto ambiental del mismo.

Por ende, podemos confirmar que la perspectiva de “Desarrollo nacional sustentable e integral” establecida por el constituyente en el artículo 25 constitucional, como encomienda del Estado mexicano, es incompleta y fragmentada.

Ahora bien, el mecanismo que la Carta Magna establece para que el Estado mexicano cumpla con su función de rectoría del desarrollo nacional se encuentra instaurado en el artículo 26 constitucional¹⁹, el cual a la letra dice: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional...”²⁰.

Entonces los artículos 25 y 26 constitucional se encuentran vinculados en el sentido de que la “rectoría económica del Estado” (primer párrafo del artículo 25 constitucional) es una de las funciones más importantes que la ley suprema le asigna al Estado, con el objetivo de que el Estado alcance el “desarrollo nacional integral y sustentable” (primer párrafo del artículo 25 constitucional), a través del instrumento “planeación democrática” (tercer párrafo del artículo 25 constitucional y apartado A del artículo 26 constitucional).

Esta interpretación sistémica de rectoría económica del estado, desarrollo nacional y planeación democrática se ha explicitado y consagrado en el párrafo segundo del artículo 25 constitucional pero sólo para el caso del principio de “estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero” y no así para el principio de “sustentabilidad”, el cual es central ya que se trata del objetivo final del desarrollo nacional.

Efectivamente, el segundo párrafo del artículo 25 constitucional a la letra menciona: “El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.”²¹

Este segundo párrafo, que vincula explícita y específicamente el principio de estabilidad de las finanzas públicas en el sistema de planeación democrática del desarrollo, al referir su observación en los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo, fue adicionado al artículo 25 constitucional en mayo de 2015.

Debido a una reforma en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y de los municipios, se asoció de forma expresa el principio de estabilidad financiera con la planeación democrática, instrumento de la rectoría económica del Estado para alcanzar el desarrollo integral y sustentable. Una vez más, el artículo 25 constitucional enfatiza explícitamente el aspecto económico de la sustentabilidad, pero omite el aspecto ambiental.

Dados los resultados negativos que nuestro país presenta en términos de sustentabilidad, tal y como se demostró anteriormente, en el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza consideramos urgente y necesario reformar el artículo 25 constitucional de tal manera que se establezca una definición concreta de lo que debe de entenderse por el principio de sustentabilidad, el cual es el objetivo primordial del desarrollo nacional, y que se vincule de manera explícita y específica dicho principio de sustentabilidad con el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.

La falta de sustentabilidad en el contexto nacional se debe a una profunda desarticulación entre los aspectos económicos, ambientales y sociales tanto en leyes como en políticas públicas, tal y como lo hemos podido observar en el mismo texto constitucional.

Además, esta falta de sustentabilidad en el desarrollo nacional se manifiesta en los tres órdenes de gobierno.

Ahora bien, para que se pueda diseñar e implementar una estrategia nacional de desarrollo sustentable que sea integral y transversal, aplicable tanto horizontal como verticalmente, es antes necesario contar con los mecanismos legales que permitan establecerla y garantizar su aplicación.

Para lograr eso, es necesario que el Congreso de la Unión elabore un marco jurídico-legal que no segregue lo ambiental de lo económico ni de lo social, empezando desde la norma central: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En razón de lo anterior, el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza presenta esta iniciativa con el fin de definir el principio de sustentabilidad y de incorporarlo en el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, al referir su observación obligatoria por parte de la federación, las entidades federativas y los municipios en sus respectivos planes de desarrollo. Esto con el objetivo de sentar el fundamento legal que permitirá sentar las bases de un modelo de desarrollo sustentable en el país, creando un contexto que propicie la innovación y la renovación de las prácticas en la administración pública.

En Nueva Alianza creemos firmemente que para lograr un modelo de desarrollo sustentable en nuestro país es necesario responsabilizar a la administración pública a ejercer su gestión inscribiéndose en la búsqueda de la sustentabilidad, mediante el establecimiento de preceptos constitucionales obligatorios de

planificación que incluyan el de desarrollo sustentable como eje central del mismo, en todos los niveles de nuestra república federal; tal y como se hizo para el principio de estabilidad financiera pública.

Esto obligará a los actores de los diferentes órdenes de gobierno y de todas las esferas sectoriales a tener una visión clara de la orientación que tomará su gestión para lograr el viraje necesario hacia la sustentabilidad, mediante el obligatorio establecimiento por ellos mismos de los objetivos y acciones precisas que planean realizar para tal cometido.

Así pues, esta iniciativa establece legalmente la piedra angular para vincular, a todos los niveles de la rectoría económica nacional, la sustentabilidad como eje principal de la planeación democrática, en aras de lograr un desarrollo nacional sustentable.

En el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza creemos firmemente que una iniciativa de tal naturaleza se traducirá en el establecimiento, en todos los órdenes de gobierno, de un modelo de largo plazo que permita simultáneamente desarrollar una economía competitiva y equitativa, mediante un racional aprovechamiento y protección de sus recursos naturales; de tal manera que se resuelva el problema de la pobreza, se alcance un desarrollo social equitativo, se evite una crisis ambiental y se garantice el derecho de las generaciones futuras de lograr lo mismo.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de diputado integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía la iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversos párrafos del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo primero y segundo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se adiciona un nuevo párrafo segundo, tercero y cuarto del mismo artículo, recorriéndose los subsecuentes, para quedar como sigue:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El desarrollo humano sustentable se entenderá como el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales de la nación, de tal manera que se satisfagan de manera durable las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias.

El Estado velará que las actividades económicas dentro del territorio nacional se realicen con pleno respeto del medio ambiente y del entorno social donde; garantizando una integración simultánea de la protección del medio ambiente, el respeto de los derechos humanos y el crecimiento económico.

La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio, así como el principio de desarrollo humano sustentable.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en la Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Dentro del plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, las legislaturas de las entidades federativas realizarán las reformas necesarias para armonizar su legislación con este decreto.

Notas

1 Semarnat. (2012). "Informe de la Situación del Medio Ambiente en México - Edición 2012", Disponible en: http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_12/00_intros/pdf.html

2 Semarnat. (2015). "El Medio Ambiente en México- 2013-2014". Disponible en: http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_resumen14/07_residuos/7_1_2.html

3 Coneval. (2014). "Coneval informa de los resultados de la medición de pobreza 2014". Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf

4 Coneval. (2013). "Coneval informa de los resultados de la medición de pobreza 2012". Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza_2012/COMUNICADO_PRENSA_003_MEDICION_2012.pdf

5 Coneval. (2014). "Coneval informa de los resultados de la medición de pobreza 2014". Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf

6 Coneval. (2014). "Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014". Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf

7 Coneval. (2014). "Medición de la Pobreza en México 2014". Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/PublishingImages/Pobreza_2014.jpg

8 Ibídem.

9 Coneval. (2011). "Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2008-2010". http://www.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/Medicion_pobreza_2010.pdf

10 Inegi. (2013). "Estadísticas a propósito del día mundial de la justicia social". Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/justicia0.pdf>

11 Coneval. (2014). "Medición de la Pobreza en México 2014". Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/PublishingImages/Pobreza_2014.jpg

12 Coneval. Carencia en el acceso a los servicios básicos en la vivienda. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Acceso-a-servicios-basicos-vivienda.aspx>

13 Inegi. (2013). "Estadísticas a propósito del día mundial de la justicia social". Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/justicia0.pdf>

14 Reyes Tépatch, M. (2005). "La rectoría económica del Estado y la planeación del desarrollo nacional". Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SIA-DEC-ICS-07-05.pdf>

15 *Ibidem*.

16 Párrafo tercero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

17 Reyes Tépatch, M. (2005). "La rectoría económica del Estado y la planeación del desarrollo nacional". Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SIA-DEC-ICS-07-05.pdf>

18 Primer párrafo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

19 Reyes Tépatch, M. (2005). "La rectoría económica del Estado y la planeación del desarrollo nacional". Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SIA-DEC-ICS-07-05.pdf>

20 Apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4497-II, miércoles 30 de marzo de 2016

21 Segundo párrafo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de marzo de 2016.

Diputado Ángel García Yáñez (rúbrica)

Que reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Lorena Corona Valdés, del Grupo Parlamentario del PVEM

Quien suscribe, Lorena Corona Valdés, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, somete a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto, que adiciona un inciso j) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

El libre funcionamiento de los mercados es la mejor forma de asignar bienes y servicios y asegurar que estos sean producidos eficientemente y al menor costo, ofreciendo al consumidor final un bien de calidad.

La libre competencia constituye un estímulo para las empresas de bienes y servicios, ya que permite que estas mejoren su oferta y obtengan resultados clave para la innovación, progreso tecnológico y la búsqueda de medios mucho más eficientes de producción, distribución y comercialización.

En México, la competencia económica es un bien tutelado por el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con una interpretación de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹ los principios previstos por el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encaminan a evitar la existencia, entre otras cosas, de monopolios, entendidos como todo acto que evite o sea tendente a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas, con perjuicio del público en general o de una clase social determinada, esto es, protege lo que se conoce como libre concurrencia y competencia en los mercados.

El artículo 28, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza la libre competencia y concurrencia, reconociéndola como un derecho fundamental, ya que de la existencia de un mercado competitivo, el beneficio se traduce en la reducción del precio de los bienes y servicios para el consumidor y promueve la productividad y el crecimiento económico.

En el sistema jurídico mexicano el órgano regulador con las facultades necesarias para asegurar condiciones de competencia y libre concurrencia en la actividad económica del país, es la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece).

Derivado de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, se otorgó a la Cofece, la naturaleza de un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño e imparcial en sus actuaciones.

A fin de fortalecer sus atribuciones y resoluciones, se estableció expresamente que tendría por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

Dicha reforma constitucional dotó de facultades a la Comisión Federal de Competencia Económica que le permiten ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agente económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

Por la trascendencia de la actividad reguladora que lleva a cabo la Cofece en materia de competencia económica, quien al contar con absoluta autonomía en el ejercicio de sus funciones, emite opiniones y resoluciones sujetos a criterios eminentemente técnicos y ajenos a cualquier interés, con la presente iniciativa se propone adicionar un inciso j) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que la Cofece denuncie ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la posible contradicción entre la Constitución y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía; ley, tratado internacional, reglamento o decreto, con el objeto de preservar o mantener la supremacía de la Carta Magna y dejar sin efecto las normas declaradas inconstitucionales.

Con la reforma propuesta se facultaría a la Cofece para ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho a la libre competencia y concurrencia en los mercados.

Se estima necesaria la reforma propuesta, toda vez que “uno de los principales objetivos de la Cofece es promover un marco regulatorio favorable a la competencia y libre concurrencia de los mercados”. Aun cuando este órgano constitucional autónomo cuenta con la facultad de emitir opiniones respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos de carácter general en materia de libre concurrencia y competencia económica, las opiniones no son vinculantes y por lo tanto no siempre son atendidas.

Por esa razón, con la facultad de ejercer acciones de inconstitucionalidad, la Cofece podría detectar restricciones anticompetitivas y promover su eliminación, dando lugar a que las disposiciones administrativas o legales acataran los principios de competencia y libre concurrencia previstos en el artículo 28 constitucional y con ello evitar daños posteriores a los mercados y a los consumidores.

No debemos perder de vista que no siempre los mercados, por sí solos, garantizan resultados óptimos, ya que las empresas –en lugar de competir– podrían realizar prácticas anticompetitivas, o porque puede presentarse el caso de que una disposición administrativa o ley de lugar a prácticas anticompetitivas.

Al implantar la política de competencia, la Cofece busca asegurar que existan condiciones de competencia en beneficio de todos, por ello está facultada para prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

Mediante decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, se adicionó el inciso h) a la fracción II del artículo 105, para establecer que el organismo garante que establece el artículo 6° de la Constitución, puede ejercer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales.

El tribunal en pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación² respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido, en tesis jurisprudencial, que sus características esenciales son

- a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal;
- b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación;
- c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y
- d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

En consecuencia, por el efecto en la economía nacional de la función que desempeña, se estima que la Cofece debe contar con la facultad de ejercitar acciones de inconstitucionalidad al igual que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, ambos órganos constitucionales autónomos.

Fundamentación

Artículos 28, 71, fracción II, y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3o., numeral 1, fracción VIII, 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Denominación del proyecto

Decreto por el que se reforman los incisos h) e i) y se adiciona el j) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforman los incisos h) e i) y se adiciona el j) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 105. ...

I. ...

a) a l) ...

...

...

II. ...

...

a) a g) ...

h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales;

i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones; y

j) La Comisión Federal de Competencia Económica en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho a la

libre competencia y concurrencia en los mercados. Asimismo, los organismos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales;

...

...

...

III. ...

...

...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Tesis: 2a. XXXIX/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 5, abril de 2014, tomo I, página 1011.

2 Jurisprudencia, tesis: P./J. 20/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 2007, página 1647.

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 30 de marzo de 2016.

Diputada Lorena Corona Valdés (rúbrica)

Que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por el diputado Juan Manuel Celis Aguirre e integrantes de los Grupos Parlamentarios del PVEM y del PRI

Los que suscriben, diputados Juan Manuel Celis Aguirre, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; Maricela Serrano Hernández, del Partido Revolucionario Institucional; Telésforo García Carreón, del Partido Revolucionario Institucional; Hersilia Córdova Morán, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Edith Villa Trujillo y Héctor Javier Álvarez Ortiz, del Partido Revolucionario Institucional, y diputados federales del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México integrantes de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un nuevo párrafo décimo tercero al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En nuestra Constitución Política se encuentran consagrados y reconocidos, en un sentido amplio los derechos sociales de los mexicanos, entre ellos:

- Los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. (Artículo 2o.);
- El derecho a la educación. (Artículo 3o.);
- El derecho a la salud, a la alimentación nutritiva, al acceso al agua para consumo personal, a la vivienda, al medio ambiente adecuado, a la cultura, a la cultura física y al deporte. (Artículo 4o.).

En el año 2012, uno de los derechos elevados a rango constitucional fue el acceso al agua en su disposición y saneamiento para consumo personal y doméstico. Uno de los argumentos sólidos de la reforma se fundamentó en que el agua es un vital líquido que constituye vida, es el sustento de nuestros ecosistemas y elemental para atender nuestras necesidades básicas como el beber, la preparación de alimentos y la higiene.

El tema del agua, ya tenía regulación en el artículo 27 constitucional en cuanto a la propiedad de la Nación de las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y el derecho de transferir el dominio de estas a los particulares.

Igualmente, en el artículo 115 constitucional, se facultaba a los Municipios para tener como una de sus funciones atender los servicios del agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

La reforma sobre el derecho al agua ha sido de gran trascendencia, responsabilidad y sentido social al atender un tema elemental como el acceso al agua, bien fundamental y necesario para la vida, la salud y la dignidad de toda persona.

Como se ha indicado, la legislación mexicana ha venido atendiendo históricamente los derechos sociales de los mexicanos donde el Congreso de la Unión ha jugado un papel determinante.

A nivel internacional, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), en diciembre de 1966, reconoce que la libertad, la justicia y la paz en todas las naciones se sustentan en el reconocimiento de la dignidad humana. Dichos derechos tienen que ver con la atención en alimentación, la salud, la vivienda, el trabajo, la cultura, al agua y su saneamiento.

Uno de los más grandes descubrimientos en la historia de la humanidad ha sido el de la energía eléctrica. Históricamente, al físico William Gilbert, se le atribuye el descubrimiento de la electricidad. En 1600 llevó a cabo un primer estudio científico sobre los fenómenos eléctricos y para demostrar experimentalmente el magnetismo terrestre, aplicando los términos de “energía eléctrica”, “atracción eléctrica” o “polo magnético”.

Este descubrimiento implicó una gran transformación social, con el tiempo se convirtió en el más grande generador de progreso y desarrollo en todo el mundo. Avanzaron así, la producción en cadena de alimentos y otros productos, la iluminación en las calles y las casas. Los adelantos en tecnología crecían con la invención de artefactos eléctricos de uso doméstico que empezaron a facilitar la vida de las personas.

La generación industrial de electricidad comienza a fines del siglo XIX y con ello la actividad industrial se vuelve más activa.

En México, la primera planta eléctrica empezó a funcionar en 1879 en la fábrica textil “El León”, en el estado de Guanajuato. En 1881, da inicio el servicio público de electricidad en la Ciudad de México al instalar la Compañía Canadiense Knight 40 lámparas eléctricas incandescentes.

Años después se crea la Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, que abastecía de energía eléctrica las minas de Real del Monte y El Oro. Los avances de la energía eléctrica impactaron en el desarrollo de la industria textil en la fabricación de telas, principalmente en Monterrey y Atlixco, Puebla.

Durante el régimen de Porfirio Díaz el sector eléctrico adquirió el carácter de servicio público. En este periodo se manifiesta un gran crecimiento de compañías filiales de energía eléctrica, entre ellas la canadiense The Mexican Light and Power Company; The American and Foreign Power Company y la Compañía Eléctrica de Chapala. Para 1911 se registraban en el país 199 compañías de luz y fuerza motriz que daban servicio en diferentes estados de la República lo que propiciaba el desarrollo de las actividades básicamente textiles, de la construcción, el transporte, la minería y a través de presas, la distribución del agua.

La expansión de empresas extranjeras generadoras de energía en el territorio nacional se manejaba bajo intereses económicos por lo que sólo atendían a los sectores de la población de ingreso medio y alto. El gobierno a fin de tener la capacidad jurídica en materia de energía eléctrica asume reformar la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política para facultar al Congreso de la Unión para legislar en el tema de la energía eléctrica. Para agosto de 1937 se promulgó la ley que creó la Comisión Federal de Electricidad. Para 1946 la Comisión Federal de Electricidad (CFE) contaba con una capacidad instalada de 15,594 Kilowatts con expectativas de seguir creciendo. Para 1949 la CFE se constituyó como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, lo que permitió ampliar sus actividades, para ello, se enfocó en la planeación, ejecución de obra y la adquisición de instalaciones.

La nacionalización de la industria eléctrica la decreta el Presidente Adolfo López Mateos, el 27 de septiembre de 1960, en su discurso de nacionalización de la industria eléctrica, señaló:

“Al tomar posesión la nación mexicana de la Compañía de Luz, se consuma un largo esfuerzo desarrollado por el pueblo de México para tener en sus manos la energía eléctrica que en el país se produce por manos de mexicanos”.

“Siempre hemos sostenido que alcanzar una meta debe ser punto de partida para más importantes realizaciones, y ahora invitamos al pueblo de México a que, en posesión de su energía eléctrica, acreciente su industrialización para llevar a los hogares de todos, los beneficios de la energía eléctrica y los de la industrialización”.¹

Dichos argumentos tenían soporte en que la generación de energía, su transferencia y su provisión fueron considerados desde el principio como un servicio público a cargo de dicho organismo, por lo que no debían prestarlo compañías extranjeras que atentaban y afectaban la soberanía nacional y con ello se impedía el desarrollo del país. Así el gobierno mexicano adquiere por 52 millones de dólares, el 90 por ciento de las acciones de The Mexican Light and Power Co., y por 70 millones de dólares las acciones de la American and Foreign Power Company.²

A partir de la nacionalización de la industria eléctrica este sector avanzó de manera considerable en el país, convirtiéndose en uno de los principales entes económicos que propiciaron progreso, empleo y bienestar social.

Datos recientes de 2015, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), destaca el aumento en 2.4 millones de la población en el país con servicio de energía eléctrica en comparación con el año anterior.

Igualmente, indica que para atender el rezago en el servicio de energía eléctrica, la CFE ha firmado convenios con la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y con gobiernos locales para que la infraestructura llegue a zonas marginadas. Con ello, se estima que a partir de 2018 más de 99 por ciento de la población en México tenga acceso al servicio de energía eléctrica.

De acuerdo con datos del Instituto Mexicano de la Competitividad, señalan que en el país existen más de 500 mil viviendas sin electricidad. Otros indicadores manifiestan que persisten los rezagos de electricidad en diversas comunidades indígenas y rurales.

La reforma energética aprobada por el Congreso de la Unión en 2013, entre sus argumentos, destacaba que estaba pendiente electrificar cerca de 43 mil localidades en el país, esto en cifras representa más de 2 millones 200 mil mexicanos. Consideró en su exposición de motivos, que la erradicación de la pobreza implicaba que toda la población contará con energía eléctrica, factor elemental para lograr el desarrollo de los mexicanos.

Uno de los principales objetivos de la reforma era consolidar un desarrollo incluyente, esto implicaba atender el principio: el acceso universal a la energía eléctrica de todos los mexicanos como una prioridad fundamental de la política energética.

Es una realidad que actualmente muchos mexicanos cuentan con el servicio de energía eléctrica, pero no se puede omitir que existe un fuerte rezago social en cuanto a este servicio, principalmente en zonas rurales y comunidades indígenas marginadas. Es igual, frecuente el reclamo social generalizado ante sus altos costos, lo que afecta a las familias de menores ingresos. Ante este escenario, en la reforma energética, se estableció el compromiso que la Comisión Federal de Electricidad generaría energía al menor costo, así como impulsar y promover la generación de energías renovables y certificadas como energías limpias.

La reforma implica la modernización del sector energético del país, reconociendo que el 47 por ciento de las líneas de transmisión de la CFE tienen más de 20 años de antigüedad. En lo que va de los últimos 5 años, se ha construido únicamente el 8 por ciento de las líneas de transmisión existentes, ante este bosquejo la CFE tiene planeada y programada una expansión del 1.1 por ciento anual de la red de transmisión, entre 2013 y 2026, periodo en el cual se pronostica un crecimiento de

4.1 por ciento anual de la demanda máxima, demanda que incluye la generación de energías limpias las que se deben aumentar para la preservación del medio ambiente y atender el acceso a la energía eléctrica para la toda la población en general y abastecer las ramas productivas de la industria, la agricultura, las comunicaciones y transportes y las actividades económicas de la población tanto urbana como rural, además de atender el principio del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país.

Sin duda, la energía eléctrica es una de las principales fuentes de desarrollo y crecimiento en todos los campos de la economía al generar riqueza en las distintas cadenas productivas, en la prestación de servicios, en su aplicación en los avances científicos, tecnológicos e innovación; socialmente beneficia a los hogares, las escuelas, los hospitales, las instituciones tanto públicas como privadas, en fin, su uso está prácticamente presente en todas las actividades que desarrolla la sociedad, en síntesis el Estado mismo.

Como bien se ha señalado en la reforma energética, queda pendiente electrificar a más de 43 mil localidades en el país, esto en población representa a más de 2 millones 200 mil mexicanos. Es una realidad que aún existen rezagos en cuanto al servicio de energía eléctrica en el país, por lo que este servicio se debe extender a todas comunidades, a todas las zonas, a toda aula escolar, a todo hogar, a toda clínica, a todo centro o institución de salud del territorio nacional sin distinción alguna.

De acuerdo al reciente Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (Cemabe) son más de 42 mil aulas de planteles públicos de educación especial, preescolar, primaria y secundaria que carecen de energía eléctrica. Otro dato del estudio del Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), indica que en el estado de Zacatecas existen 18 telesecundarias que no tienen energía eléctrica. Un dato más a citar, son las comunidades indígenas de Nuevo Amanecer en Tejanapa y Monte Oreb, en el Estado de Chiapas quienes no cuentan con servicio de energía eléctrica, por lo que el Centro de la Investigación y Desarrollo Tecnológico en Energías Renovables de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (Unicach) en convenio con dichos ayuntamientos ha planteado llevar energía eléctrica a estas poblaciones, tarea del Instituto que es de reconocimiento, pero el garantizar este servicio es una responsabilidad del Estado.

Atender la demanda de energía eléctrica en las distintas poblaciones del país es un tema pendiente. Resulta igual necesario, fomentar la cultura del ahorro de la misma, si consideramos que la energía eléctrica como se ha señalado, es fundamental para el desarrollo del país y para la vida diaria de las personas, por lo que el mal uso o el despilfarro de la misma afecta la economía y al medio ambiente.

Uno de los objetivos principales – objetivo número 5 - del Plan Anual de Trabajo 2014 de la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía, es fomentar y difundir socialmente la cultura del ahorro y buen uso de la energía eléctrica. De

acuerdo a la encuesta realizada por el Gabinete de Comunicación Estratégica (GCE) a un grupo de 100 mexicanos sobre el ahorro de energía eléctrica en los hogares, el 31 por ciento de los encuestados contribuyen al ahorro de energía eléctrica en sus hogares y el 69 por ciento señalaron que no ahorran energía eléctrica.

Finalmente, bajo las consideraciones de los proponentes, uno de los retos del Ejecutivo y del Legislativo es erradicar la pobreza en la población. Es buscar que todos los mexicanos de todas las regiones y comunidades del país tengan la oportunidad de desarrollarse en condiciones de igualdad y que se les garantice el acceso a todo los servicios, siendo uno de ellos el de la energía eléctrica, un servicio elemental, necesario e indispensable de bienestar y de dignidad, es por ello que se propone adicionar un nuevo párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el derecho de toda persona al acceso y la utilización de la energía eléctrica, así como al cuidado y ahorro de la misma y con ello lograr el principio incluyente de este servicio para toda la población.

Por los motivos expuestos, presentamos a la consideración esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto que adiciona un nuevo párrafo decimotercero al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un nuevo párrafo décimo tercero al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Toda persona tiene derecho al acceso y la utilización de la energía eléctrica suficiente. El Estado garantizará este derecho en su uso equitativo y sustentable e implementará programas de ahorro de la misma.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1. Véase, <http://www.inep.org/content/view/1407/87/>).

2. Véase Legislación y Política Consultores, S.C./0/octubre/201

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los días 10 del mes de marzo de 2016.

Diputados: Juan Manuel Celis Aguirre, Maricela Serrano Hernández, Telésforo García Carreón, Hersilia Córdova Morán, Edith Villa Trujillo, Héctor Javier Álvarez Ortiz, Jesús Sesma Suárez (rúbrica), Arturo Álvarez Angli, Jorge Álvarez López, Rosa Alicia Álvarez Piñones, José Antonio Arévalo González, Alma Lucía Arzaluz Alonso, Luis Ignacio Avendaño Bermúdez, María Ávila Serna, Omar Noé Bernardino Vargas, Paloma Canales Suárez, Jesús Ricardo Canavati Tafich, Juan Manuel Celis Aguirre, Lorena Corona Valdés, José Alberto Couttolenc Buentello, Sharon María Teresa Cuenca Ayala, Sasil Dora Luz de León Villard, Daniela de los Santos Torres, Andrés Fernández del Valle Laisequilla, Evelyng Soraya Flores Carranza, Sara Paola Gálico Félix Díaz, José de Jesús Galindo Rosas, Jorgina Gaxiola Lezama, Sofía González Torres, Leonardo Rafael Guirao Aguilar, Javier Octavio Herrera Borunda, Jesús Gerardo Izquierdo Rojas, Lía Limón García, Cesáreo Jorge Márquez Alvarado, Virgilio Mendoza Amezcua, Cándido Ochoa Rojas, Emilio Enrique Salazar Farías, Adriana Sarur Torre, Miguel Ángel Sedas Castro, Édgar Spinoso Carrera, Wendolin Toledo Aceves, Francisco Alberto Torres Rivas, Diego Valente Valera Fuentes, Claudia Villanueva Huerta, Eduardo Francisco Zenteno Núñez.

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de las Leyes Federal del Trabajo, y General de Desarrollo Social, a cargo del diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez, miembro de la Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 73, numeral XXII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 85, 90, 94, 322, 335, 345, 557, 570 y 573, de la Ley Federal del Trabajo; y, el artículo 80 de la Ley General de Desarrollo Social.

Exposición de Motivos

El ingreso laboral es, según un informe de desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas, uno de los temas pendientes en el país¹, pues, como resultado de la precarización del trabajo, el deterioro en la capacidad de la economía mexicana de ofrecer condiciones de vida mínimas aceptables a los trabajadores en este país es considerable.

La vertiginosa caída y estancamiento del poder de compra del salario mínimo es palpable. La política salarial adoptada por este país por más de tres décadas ha llevado al salario mínimo a perder más de 78 por ciento de su poder adquisitivo en veintisiete años². Es decir, que los precios de los productos de la canasta básica³ rebasaron la capacidad de compra de los consumidores, puesto que, en 1987 los trabajadores podían adquirir casi dos veces la canasta básica de alimentos, en tanto que, en 2014, sólo tenían la capacidad de comprar una tercera parte.

Lo anterior se refuerza con un estudio sobre México en el que se señala que el impacto del salario mínimo sobre la distribución de ingresos perdió fuerza a finales de la década de 1990, en comparación con el periodo de finales de la década de 1980⁴. El salario mínimo real que percibían los trabajadores en 1987 era de 127.56 pesos diarios, cantidad que ha ido disminuyendo hasta ubicarse en su nivel más bajo de 61.12 pesos en 1995, pasando a ubicarse en 62.33 pesos diarios en el 2012, según datos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)⁶.

No obstante, desde 1992 el salario mínimo no cubre el costo de la canasta básica fijada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), y ahora por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)⁷. A 43 por ciento de la población no le alcanza para comprar la canasta básica alimentaria⁸, pues según la Organización Internacional del Trabajo, en México “el

salario mínimo está por debajo de los niveles del mercado, aún para los trabajadores no calificados”, y según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), “México es el único país al final de la década donde el valor del salario mínimo es inferior al del umbral de la pobreza per cápita”⁹.

Así, desde 2004, el salario mínimo ha quedado rezagado frente a los incrementos mínimos necesarios para que un individuo no sea considerado en situación de pobreza por el Coneval¹⁰, incrementando la brecha entre las líneas de bienestar y el salario mínimo, pues, los precios de bienes y servicios para satisfacer necesidades básicas han aumentado drásticamente en comparación al salario mínimo.

Frente al rezago del salario mínimo, el índice de precios de la canasta básica aumentó –de 2001 a 2014– 90 por ciento, en tanto que los salarios aumentaron 0.3 por ciento en términos reales¹¹, lo que ha provocado un aumento en el número de personas consideradas en pobreza patrimonial¹², ya que, según datos del Coneval, en 2012, 52 por ciento de la población, es decir, un total de 61 millones 350 mil 435 mexicanos, vivían en pobreza patrimonial.

No obstante que México acusa muy alta productividad –en 2011 fue la segunda mayor, ligeramente 3 por ciento debajo de Chile¹³–, desde hace tres décadas en México los salarios mínimos no sólo no aumentaron en consistencia con la productividad¹⁴, sino que han sufrido un retroceso importante¹⁵, puesto que, si el salario mínimo fuera acorde a la productividad, su nivel en 2014 habría sido aproximadamente 50 por ciento mayor al registrado, ubicándose por encima de 100 pesos diarios¹⁶, situación que agudiza la disparidad entre salarios y productividad, reduciendo la participación de la renta del trabajo en ingresos nacionales¹⁷.

Según la Cepal, el problema de la pobreza en México es más estructural que coyuntural, pues menos de la tercera parte del producto ingreso nacional pertenece a los salarios. A pesar de que las empresas en el país perciben por empleado 780 mil 199 dólares –cifra superior al promedio internacional, según el informe de Saratoga 2015, de la consultora PwC–, tan sólo invierten 20 por ciento de sus ingresos a pago de nómina en promedio¹⁸.

Por si fuera poco, estimaciones del Global Wealth Report 2014, de Credit Suisse, señalan que 10 por ciento más rico de México concentra 64.4 por ciento del total de la riqueza el país. En otras palabras, México tiene mucha más desigualdad que el resto de los países medidos según la según la Standardized World Income Inequality Database.

La riqueza de los cuatro mexicanos más ricos –Carlos Slim (77 mil millones de dólares), Germán Larrea (13 mil 900 millones de dólares), Alberto Baillères (10 mil 400 millones de dólares) y Ricardo Salinas Pliego (8 mil millones de dólares)– corresponde a 9.5 por ciento del producto interno bruto (PIB) del país, en comparación al año 2002, cuando sólo representaba 2 por ciento del PIB. En tanto

que de 1996 a 2014, el PIB per cápita sólo ha tenido un crecimiento de 1 por ciento a tasa anual.

Así, es evidente que el salario mínimo no ha sido acorde con la Constitución, ni con los tratados internacionales suscritos por México:

El artículo 123 constitucional establece lo siguiente:

“...remuneración suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”.

Asimismo, el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, dispone que:

a) Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

b) Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.”

De igual manera, la Organización Internacional del Trabajo establece que:

“por salario mínimo puede entenderse la suma mínima que deberá pagarse al trabajador por el trabajo o servicios prestados, dentro de un lapso determinado, bajo cualquier forma que sea calculado, por hora o por rendimiento, que no puede ser disminuida, ni por acuerdo individual ni colectivo, que está garantizada por la ley y puede fijarse para cubrir las necesidades mínimas del trabajador y de su familia, teniendo en consideración las condiciones económicas y sociales de los países.”

Finalmente, el convenio 131 de la referida Organización Internacional del Trabajo (OIT), señala que la determinación del salario mínimo debe considerar las necesidades de los trabajadores y sus familias, y los niveles de productividad.

En ese sentido, Patrick Belser, principal economista de la OIT, afirma que el derecho humano a una remuneración justa que permita una existencia digna, es fundamental, pues la garantía de un salario vital es condición para la paz universal y permanente basada en la justicia social¹⁹, ya que, el salario puede ser descrito como el producto de un trabajo a tiempo completo, que permita a las personas tener una vida decente considerada aceptable por la sociedad, que satisfaga las aspiraciones de las personas en su vida laboral.

El derecho a la remuneración justa, apunta María Elena Martínez Salgueiro, es el derecho a percibir una remuneración que le asegure a un trabajador un nivel de vida conveniente, conforme a la dignidad humana. Señala que el sistema de relaciones laborales de un país constituye uno de los puntos básicos de transformación productiva, pues supone el respeto de los derechos, aspiraciones y necesidades de los trabajadores, a que están obligados a garantizar los estados, puesto que ningún estado democrático puede plantearse un proyecto de transformación productiva con equidad que no parta del reconocimiento pleno de estos derechos.

Sin embargo, un aproximado de 7 millones de personas en el país reciben el salario mínimo, es decir, el 13 por ciento de la población ocupada; mientras que 67 por ciento de la población ocupada se ubica con un ingreso menor a tres salarios mínimos²⁰. Por lo tanto, el salario mínimo debe alcanzar a la línea de bienestar mínimo que fija el Coneval, a fin de que sea suficiente para adquirir la canasta básica.

La literatura económica apunta a que existen efectos positivos en el incremento del salario mínimo –mayor lealtad a la empresa, mayor productividad del trabajador, mayor demanda en el mercado interno, etcétera–, por lo que no sólo es factible, sino que es deseable, dado que no provoca ninguno de los daños presupuestos por modelos convencionales –inflación, desempleo, baja productividad–²¹.

Es indispensable un aumento en el salario mínimo, es decir, revalorizar el trabajo, a fin de recomponer el empleo, la erosión de los ingresos laborales y la cohesión social. Disminuir la brecha entre la línea de bienestar y el salario mínimo debe ser prioridad para el Estado mexicano, por lo tanto, debe centrar sus esfuerzos en garantizar los derechos a la alimentación, a la educación, a la salud, entre otros. Así, la solución al problema de la pobreza y la desigualdad debe ser estructural y no coyuntural.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 85, 90, 94, 322, 335, 345, 557, 570 y 573, de la Ley Federal del Trabajo; y, el artículo 80 de la Ley General de Desarrollo Social

Artículo Primero. Se reforma el párrafo tercero del numeral VI de la Base A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. a V.

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones, de manera que alcancen a la línea de bienestar mínimo que fija el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social .

VII. a XXXI.

B. [...]:

I. a XIV.

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 85, 90, 94, 335, 345, 557, numeral VIII, y 573, numeral I; y se añaden un numeral V al artículo 322, y un numeral III al artículo 570, todos de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 85. El salario debe ser remunerador y nunca menor al fijado como mínimo de acuerdo con las disposiciones de esta ley, en consistencia con la productividad laboral media del país . Para fijar el importe del salario se tomarán en consideración la cantidad y calidad del trabajo.

Artículo 90. Salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación

obligatoria de los hijos, de manera que alcance a la línea de bienestar mínimo que fija el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social . Se considera de utilidad social el establecimiento de instituciones y medidas que protejan la capacidad adquisitiva del salario y faciliten el acceso de los trabajadores a la obtención de satisfactores.

Artículo 94. Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la cual podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones, de manera que alcancen a la línea de bienestar mínimo que fija el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, de modo que sea suficiente para adquirir la canasta alimentaria básica .

Artículo 322. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijará los salarios mínimos profesionales de los diferentes trabajos a domicilio, debiendo tomar en consideración, entre otras, las circunstancias siguientes:

I. [...];

II. [...];

III. [...]; y

IV. [...].

V. La línea de bienestar mínimo que fije el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

[...].

Artículo 335. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijará los salarios mínimos profesionales que deberán pagarse a estos trabajadores, de manera que alcancen a la línea de bienestar mínimo que fija el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social .

Artículo 345. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijará los salarios mínimos profesionales que deberán pagarse a estos trabajadores, de manera que alcancen a la línea de bienestar mínimo que fija el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social .

Artículo 557. El consejo de representantes tiene los deberes y atribuciones siguientes:

I. [...];

- II. [...];
- III. [...];
- IV. [...];
- V. [...];
- VI. [...].
- VII. [...];

VIII. Fijar los salarios mínimos generales y profesionales, de manera que alcancen a la línea de bienestar mínimo que fija el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social ; y

IX. Los demás que le confieran las leyes.

Artículo 570. Los salarios mínimos se fijarán cada año y comenzarán a regir el primero de enero del año siguiente.

Los salarios mínimos podrán revisarse en cualquier momento en el curso de su vigencia siempre que existan circunstancias económicas que lo justifiquen:

- I. [...]; o
- II. [...]:
 - a) [...].
 - b) [...].
 - c) [...].

III. A solicitud del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Artículo 573. En la revisión de los salarios mínimos a la que se refiere el segundo párrafo del artículo 570 de la ley se observarán los siguientes procedimientos:

I. El presidente de la comisión nacional, dentro de los tres días siguientes a la fecha en que haya recibido la solicitud del secretario del Trabajo y Previsión Social, o del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social o, en su caso, la que le hayan presentado las organizaciones de trabajadores o los patrones, convocará al consejo de representantes para estudiar la solicitud y decidir si los fundamentos que la apoyan son suficientes para iniciar el proceso de

revisión, tomando en consideración la línea de bienestar mínimo que fije el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social . Si la resolución es en sentido afirmativo ordenará a la dirección técnica la preparación de un informe que considere el movimiento de los precios y sus repercusiones en el poder adquisitivo de los salarios mínimos; así como los datos más significativos de la situación económica nacional para que el consejo de representantes pueda disponer de la información necesaria para revisar los salarios mínimos vigentes y fijar, en su caso, los que deben establecerse. Si su resolución es negativa la pondrá en conocimiento del secretario del Trabajo y Previsión Social;

II. [...];

III. [...];

IV. [...]; y

V. [...].

Artículo Tercero. Se añade un segundo párrafo al artículo 80 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 80. De acuerdo con los resultados de las evaluaciones, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social podrá emitir las sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes al Ejecutivo federal y hacerlas del conocimiento público.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social podrá proponer la revisión de los salarios mínimos en cualquier momento a la Comisión de los Salarios Mínimos, de manera que alcancen a la línea de bienestar mínimo.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente decreto, una vez entrado en vigor.

Notas

1 Persiste desigualdad social en México: ONU, disponible en: http://www.milenio.com/politica/desigualdad_social_mexico-desigualdad_mexico_ONU-informe_ONU_Mexico_0_575942594.html, consultado el 20 de marzo de 2016.

2 El salario mínimo real cayó casi 80 por ciento en 27 años, disponible en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2015/896503.html>, consultado el 20 de marzo de 2016.

3 El Coneval define la canasta básica alimentaria como la línea de bienestar mínimo, es decir el costo mensual de un conjunto de alimentos que sirven para satisfacer los requerimientos de energía y nutrientes de una persona, esto es, para que no muera de hambre.

4 Salario mínimo vs inflación, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=24137>, consultado el 20 de marzo de 2016.

5 Salarios por decreto: el debate del mínimo, disponible en: <http://www.letraslibres.com/revista/convivio/salarios-por-decreto-el-debate-del-minimo>, consultado el: 20 de marzo de 2016.

6 Op. cit. El salario mínimo real cayó casi 80 por ciento en 27 años.

7 Exigen organizaciones civiles incrementar el salario mínimo a \$87 pesos diarios, disponible en: <http://frentealapobreza.mx/exigen-organizaciones-civiles-incrementar-el-salario-minimo-a-87-pesos-diarios/>, consultado el 20 de marzo de 2016.

8 El rezago del salario mínimo, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=24115>, consultado el 21 de marzo de 2016.

9 Ibid.

10 Op. cit., Salario mínimo vs inflación.

11 Op. cit. El salario mínimo real cayó casi 80 por ciento en 27 años.

12 Definido por el CONEVAL como la insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte.

13 Op. cit. El rezago del salario mínimo.

14 Ibid.

15 Según la OIT, en su Informe Mundial sobre Salario 2014/2015, en México la productividad creció más que los salarios.

16 Ibid.

17 El salario mínimo en México como factor de desigualdad, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/carera/finanzas/2016/03/18/el-salario-minimo-en-mexico-como-factor-de-desigualdad>, consultado el 22 de marzo de 2016.

18 Empleados mexicanos ganan en productividad, disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/mi-carrera/2016/03/09/empleados-mexicanos-ganan-en-productividad>, consultado el 22 de marzo de 2016.

19 Un salario justo: un derecho humano, disponible en: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_231998/lang-es/index.htm, consultado el 23 de marzo de 2016.

20 ¿Cómo se elaboró la propuesta de recuperación del salario mínimo?, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=27089>, consultado el 23 de marzo de 2016.

21 Ibid.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 31 de marzo de 2016.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

Que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena

El que suscribe, Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, diputado federal de la LXIII Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

El debate sobre las implicaciones que tiene el ejercicio del derecho a la autonomía por parte de comunidades culturales minoritarias o subordinadas dentro de estados multiculturales es fundamental en una época como ésta, en que la influencia del pensamiento liberacionista, contrahegemónico y periférico, así como la emergencia de importantes movimientos políticos y sociales en defensa del pensamiento y cultura indígena han permitido que en diversas latitudes, pero particularmente en América, numerosas comunidades culturales demandan el reconocimiento de su especificidad y el derecho a conducir su vida interna de acuerdo con sus propias formas de interpretar el mundo.

En México, si bien es cierto que por décadas la autonomía fue un tema soslayado de las reflexiones sobre el proyecto de nación deseable, el debate cobró renovados bríos a partir de 1994, cuando el reclamo de los pueblos indígenas de controlar autónomamente su vida interna comenzó a escucharse con mayor vigor. Gracias a la trascendencia de los postulados del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el inicio de las conversaciones que resultarían en los Acuerdos de San Andrés, la autonomía se ha convertido en un reivindicación presente en la agenda de casi todas las organizaciones indígenas en resistencia, así como de las que luchan por el reconocimiento de los derechos indígenas. Con frecuencia, esta exigencia se inscribe en el marco de la necesidad de una reforma de Estado incluyente e integral capaz no sólo de reconocer la validez del derecho indígena, sino de incluirlo efectivamente en la configuración del orden nacional.

Sin embargo, la copiosa diversidad étnica y cultural que caracteriza a México plantea, según algunos académicos,¹ una importante dificultad en el proceso de consolidación del derecho indígena. Después de todo, una práctica que es sancionada en una comunidad indígena puede no serlo en otra. Para el destacado jurista Alberto González Galván, lograr la coexistencia de sistemas jurídicos diferentes dentro de un mismo territorio es sólo posible cuando se lleva a la

práctica un paradigma pluralista. En este caso, el reto consiste entonces en entablar un diálogo comprensivo entre sistemas jurídicos alternativos y el sistema jurídico estatal que haga posible la construcción de una auténtica pluralidad jurídica.²

La implementación de un paradigma jurídico pluralista implicaría, en primera instancia, la superación de la concepción monista del derecho, a partir de la cual se establece la asociación inexpugnable entre derecho y Estado, negando la existencia de otros sistemas jurídicos en un mismo territorio. Esta “monopolización” de la producción jurídica comenzó a producirse en Europa durante el proceso de creación de los Estados modernos, pues la centralización del poder del Estado servía para mermar el poder de los señores feudales, la Iglesia e imperios invasores. Con la proliferación del liberalismo político y su adopción en América tras los movimientos de independencia, esta interpretación pasó a convertirse en el fundamento de los nuevos sistemas jurídicos de las nacientes naciones americanas.

Ahora bien, la concepción monista del derecho se cimenta en los principios del positivismo jurídico, cuya tesis principal establece que el único conjunto de normas válidas son aquellas que están escritas, dictadas mediante el arbitrio humano con base en procedimientos formalmente válidos.³ Una vez que el derecho positivo ha sido legitimado por las instituciones del Estado, éste descalifica a la moral y la costumbre como normas prescriptivas de sanciones jurídicas.

Aunque necesaria en su momento, la realidad es que la noción de la relación intrínseca entre Estado y derecho que sostiene el monismo jurídico ha impedido por siglos el reconocimiento de la validez jurídica de los sistemas normativos indígenas, reduciéndolos a meras colecciones de usos y costumbres.

En virtud del control cultural, político y económico que han ejercido las comunidades culturales hegemónicas a raíz del arreglo, favorable a sus intereses, que ha hecho posible esta interpretación del derecho, éstas han gozado del derecho de controlar la forma y el futuro de su cultura, así como del derecho de gobernarse siguiendo concepciones, valores y principios y mediante mecanismos e instituciones correspondientes a su estructura cultural. En ese contexto, las comunidades culturales minoritarias o subordinadas, como los pueblos indígenas, no han podido ejercer de la misma forma dichos derechos. La situación de subordinación y carencia de poder enfrentada por las comunidades culturales minoritarias les ha impedido controlar el proceso de creación y recreación de su propia cultura y sus instituciones de gobierno, y las ha puesto a merced de las decisiones de las culturas hegemónicas.

Para trascender de esta relación injusta y desigual a una fundada en el respeto al pluralismo y la interculturalidad es importante iniciar por reconocer que los contrastes que existen entre la sociedad mestiza, más cercana a los valores de la llamada cultura occidental, y las sociedades indígenas no se ciñen sólo a los ámbitos lingüístico o cultural, sino que incluso hay matices de carácter civilizatorio.

Sobre esta premisa, si consideramos el hecho que el Derecho ha sido formulado con base en filosofías e ideologías de génesis occidental, podemos comenzar a entender cómo es que la aplicación a ultranza del sistema jurídico nacional a las comunidades indígenas suele conllevar actos atentatorios contra su identidad cultural.

Aunque en principio traducir este tipo de rupturas en reformas legislativas concretas puede parecer tarea difícil, los ejemplos de países como Canadá, Ecuador y Bolivia permiten entrever no sólo su factibilidad, sino la existencia de una tendencia global hacia la armonización de los distintos sistemas jurídicos existentes en determinado territorio, de conformidad con el derecho positivo. Así, las legislaciones de estos países han acogido la posibilidad de un orden jurídico nacional, armónico con las normas y reglamentaciones internacionales, que coexiste con la presencia y puesta en práctica de derechos alternativos de naturaleza indígena.

Sin embargo, pese a la existencia de un nutrido cuerpo de estudios científicos, así como de marcos jurídicos nacionales e internacionales, incluida Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que se han pronunciado en favor de la función transformadora y de reparación histórica, sin menoscabo de la soberanía y unidad nacional, que emana de las reformas que dotan de autonomía a los pueblos y comunidades indígenas, su reconocimiento e implementación extensiva todavía encuentra en muchos Estados e institucionales políticas una oposición contumaz.

Con frecuencia, quienes sostienen esta postura arguyen la amenaza que este tipo de derechos representa a la integridad nacional, con peligros de desmembramiento o “balcanización” del territorio. Sin embargo, basta estudiar los resultados que han arrojado casos como los de Bolivia o Canadá o percatarse de los intereses económicos que subyacen a estas organizaciones internacionales para confirmar que las razones auténticas de esta cerrazón tienen que ver más con su obstinación a rehusarse a renunciar al control territorial que poseen sobre zonas ricas en recursos naturales y biodiversidad que con su preocupación por la custodia del territorio.

Finalmente, cabe destacar que si bien la autodeterminación de los pueblos indígenas en México no ha sido convalidada por la ley, por siglos éstos han logrado mantener en el desarrollo de sus estrategias de reproducción social cierto margen de autonomía, el cual siempre ha sido resultado de una tensa relación con el Estado.⁴

Argumentación

Resultado de más de 22 años de elaboraciones y debates, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue suscrita por las naciones en Adoptada en septiembre de 2007, para convertirse en el marco normativo más importante sobre el cual los Estados están adecuando sus propios

órdenes jurídicos, haciendo posible el reconocimiento de los derechos indígenas. En ella se expresan sentimientos, demandas, anhelos, aspiraciones y reclamos centenarios de pueblos indígenas alrededor del mundo.

El énfasis que la declaración hace en el derecho de los pueblos originarios a mantener y fortalecer sus propias instituciones, culturas y tradiciones, y a perseguir libremente su desarrollo de acuerdo con sus propias necesidades y aspiraciones ha permitido que muchos la consideren como un documento de corte incuestionablemente progresista. Por lo anterior, la declaración ha sido ampliamente reconocida por parte de organizaciones sociales, representantes de pueblos indígenas alrededor del mundo y demás miembros de la comunidad internacional. En este contexto, el gobierno federal de México, a través del Programa Sectorial 2013-2018 de la Secretaría de Gobernación, en la línea de acción 1.1.9 ha expresado su compromiso por impulsar la armonización de la legislación nacional con su contenido, así como con otros tratados nacionales e internacionales en materia indígena. Un compromiso de semejante envergadura, histórico en caso de cristalizarse, no debe ser minimizado y en cambio, debe ser objeto de constante monitoreo tanto de la ciudadanía como del resto de las fuerzas políticas.

Entre los temas que aborda, la declaración contempla en su artículo 4o. como los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios necesarios para financiar sus funciones autónomas. Esta última parte es clave para comprender cómo el pleno ejercicio de la autonomía hace necesario reflexionar en torno a la relación que media entre pueblos indígenas y el Estado, siendo una expresión de ésta el modo de obtener recursos económicos a través de la coparticipación.

Por su parte, James Anaya, exrelator especial de las Naciones Unidas en materia de derechos de los pueblos indígenas, ha señalado que debe entenderse como autonomía indígena a la facultad que tienen los pueblos indígenas de organizar y dirigir su vida interna, de acuerdo con sus propios valores, instituciones y mecanismos, dentro del marco del Estado del cual forman parte. Su puesta en práctica implica el establecimiento de mecanismos institucionales que, fundados en el respeto y la valoración de la diversidad, doten a las comunidades culturales de las facultades que permitan y garanticen el ejercicio del derecho en cuestión.

Para el experto en derechos humanos Alejandro Anaya Muñoz, el establecimiento de regímenes de autonomía para los pueblos indígenas aseguraría que basaran su vida política interna en las concepciones de representatividad y buen gobierno que emanen de su bagaje cultural, libre y autónomamente determinado. Además, destaca que la población no indígena, es decir, los miembros de la cultura hegemónica, de por sí disfrutan de dicho derecho, pues han organizado y gobiernan su vida política interna con base en sus propios valores, mecanismos, instituciones y concepciones de representatividad y buen gobierno. Desde este enfoque, dar a los pueblos indígenas el derecho a organizarse y vivir su vida

pública de acuerdo con sus propios valores y mecanismos no implica concederles más derechos, sino simplemente garantizar aquel que el resto de la población de por sí disfruta. En el caso de México, darle a la población indígena el derecho a la autonomía política, lejos de propiciar una situación de desigualdad, remediaría una situación contraria al principio de igualdad que ha marcado toda la existencia del estado mexicano.⁵

Ahora bien, lejos de que la reivindicación por la autonomía de los pueblos indígenas implique la ruptura de la unidad nacional, ésta siempre ha propugnado, sobre la base del reconocimiento de diferencias sustantivas de carácter epistémico, ontológico y civilizatorio entre culturas que habitan un mismo territorio, que sea precisamente la unidad nacional, en la riqueza de su pluralidad intrínseca, la que reconozca el derecho que poseen los pueblos y comunidades indígenas a decidir sobre sus propios asuntos, así como el gobernarse a través de sus propios mecanismos y procedimientos alternos a los formalizados por el Estado.

De hecho, de acuerdo con el experto en derecho indígena, Marco Aparicio Wilhelmi, la exigencia de libre determinación enarbolada por los pueblos y comunidades indígenas jamás ha estado vinculada con discursos secesionistas, pues a menudo son conscientes de que, en el contexto de las dinámicas del mercado capitalista global, algunas de las amenazas que especialmente afectan a territorios indígenas podrían ser mejor enfrentadas por estructuras políticas de dimensiones más amplias, siempre y cuando dichas estructuras sean capaces de atender realmente las necesidades de los habitantes de los tales territorios.⁶

Sin embargo, el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía política debe de contemplar asuntos concretos que vayan más allá del discurso multiculturalista. Los arreglos institucionales que se establezcan para hacer posible el ejercicio del derecho a la autonomía política deben ser capaces de otorgar, en primer lugar, la facultad a los pueblos indígenas en cuestión de elegir libremente su propia forma de gobierno interno. Esto debe significar, en segundo lugar, el otorgamiento de ciertos poderes gubernamentales coercitivos, lo cual tiene implicaciones sumamente importantes, particularmente sobre el ejercicio y el respeto de los derechos humanos de los individuos que estén bajo la jurisdicción de los gobiernos indígenas autónomos. Finalmente, el Estado debe garantizar el acceso a recursos públicos mediante los cuales sea posible financiar el proyecto autonómico que se determinen los pueblos y comunidades indígenas, sin que aquello represente menoscabo contra su derecho para decidir el destino y modalidades de ejercicio de dichos recursos.

Es debido a que la vida interna de los pueblos indígenas de México, como en cualquier otra comunidad cultural, se desarrolla de acuerdo con factores diversos que el derecho a la autonomía debe garantizárseles a través de los distintos planos de su realización (siempre estrechamente ligados entre sí): político, económico, social y cultural. Así por ejemplo, en el plano de los político, que a su vez, es permeado y permea a los otros, el derecho a la autonomía podrá expresarse a través del derecho al autogobierno, que es el derecho de una

comunidad cultural a gobernar y organizar su vida política interna con base en sus propios valores y a través de sus propias instituciones y prácticas políticas. No obstante, el goce de estos derechos no podrá implicar ningún perjuicio contra el derecho que pueblos y comunidades, hombres y mujeres indígenas tienen de ser partícipes de las decisiones que se tomen en todos los niveles de la jurisdicción del Estado.

Cabe destacar que el derecho a la autonomía no implica que las comunidades culturales autónomas se mantengan aisladas o protegidas contra cualquier cambio cultural o contra cualquier crítica externa. Por el contrario, las comunidades culturales que son parte de estados multiculturales forman parte de una comunidad más amplia, y aun siendo autónomas siguen siendo parte de ella; tienen que compartir el estado, por decirlo de alguna manera, con otras comunidades culturales con las que han de tener interacción permanente. De acuerdo con el especialista en multiculturalidad Chandran Kukathas, el punto no es aislar a los grupos culturales, sino definir para ellos un lugar adecuado dentro del conjunto social más amplio. Este lugar debe garantizar su inclusión igualitaria, no promover el aislamiento, la exclusión o la subordinación.⁷

Por todo lo anterior, puede concluirse que la autonomía indígena debe reclamarse en términos de autonomía política real (elección de las propias autoridades con competencias y medios para legislar y administrar en los asuntos propios – incluyendo el acceso a los recursos naturales–), de demarcación de territorio propio y, desde tal punto de partida, del replanteamiento profundo de las relaciones entre los pueblos y comunidades indígenas con las instituciones del Estado y el resto de la sociedad.

Actualmente, nuestra Carta Magna establece en los primeros párrafos de su artículo 2o. que México posee una composición pluricultural. Esta cualidad se traduce en una copiosa riqueza cultural que requiere no sólo de reconocimiento jurídico sino de condiciones materiales para su reproducción. El instrumento para asegurar tales condiciones es el de la autonomía.

Para hacerlo posible, México necesita de nuevos arreglos institucionales multiculturales que garanticen que comunidades culturales minoritarias o subordinadas dentro de cualquier estado (como son los pueblos indígenas) puedan ejercer y gozar su derecho a la autonomía. Estos arreglos deben garantizar que los pueblos indígenas puedan gozar y ejercer, como las comunidades culturales hegemónicas de por sí lo hacen, el derecho de decidir autónomamente la forma y el futuro de su cultura, y el derecho de gobernar su vida interna siguiendo las concepciones, valores y principios y a través de los mecanismos e instituciones concretos que resulten de dicha libre determinación cultural. No hay razón por la cual una sociedad como la nuestra continúe considerando como contrario a sus principios el establecimiento de tales arreglos que permitan a los pueblos indígenas el más pleno ejercicio de su derecho a la autonomía

Tal como lo ha señalado el Comisionado para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México, la lucha por la libre determinación y la autonomía, el derecho a decidir en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales y a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente si así lo desean, en la vida económica, social y cultural del Estado son elementos que conforman una de las partes más importantes de las demandas de nuestros pueblos originarios. En nuestra calidad de representantes de la diversidad política nacional debemos atender con seriedad estas demandas y cristalizarlas en reformas que aseguren la plena realización que han requerido por siglos los pueblos y comunidades indígenas en México.

Fundamento Legal

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de diputado federal integrante del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta honorable Cámara la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adicionan las fracciones I y III al apartado B y reforman los párrafos quinto, sexto y noveno, así como el párrafo primero y las fracciones I y III del apartado A del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 2. ...

...

...

...

Los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía y libre determinación, que se ejercerá en un marco constitucional sin perjuicio de la unidad nacional. El Estado respetará estos derechos en cada uno de los ámbitos en que los pueblos indígenas hagan valer su autonomía diferenciada, sin menoscabo de la soberanía nacional. Esto implicará el respeto de sus identidades, culturas y formas de organización social, así como de sus capacidades para determinar sus propios

desarrollos. En tanto sea respetado el interés nacional y público, los distintos órdenes de gobierno e instituciones del Estado mexicano no intervendrán unilateralmente en los asuntos y decisiones de los pueblos y comunidades indígenas, en sus organizaciones y formas de representación, y en sus estrategias vigentes de aprovechamiento de los recursos naturales.

El reconocimiento específico de los pueblos, comunidades y otras formas de organización indígena obedecerá , además de los principios generales establecidos en este artículo, a criterios de autoadscripción, etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación, y como la expresión concreta de ésta, a la autonomía para:

I. Determinar libremente sus formas internas de autogobierno y de organización social, económica, política, jurídica y cultural.

En ejercicio de este derecho, los pueblos y comunidades indígenas dispondrán de los medios y recursos proporcionados por el Estado para financiar sus funciones autónomas.

II...

III. Elegir y nombrar de acuerdo con sus normas, instituciones y procedimientos, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando a mujeres y hombres el disfrute y ejercicio de su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

IV.-VIII...

La ley reglamentaria, las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características y especificidades para el ejercicio de la autonomía y libre determinación que mejor expresen las situaciones y aspiración de los pueblos indígenas.

B...

Para tal efecto, dichas autoridades tienen las obligaciones siguientes :

I. Garantizar el ejercicio de su derecho de libre determinación y autonomía, así como el respeto y reconocimiento de sus normas, instituciones y procedimientos.

II. Impulsar...

III. Determinar, con base en criterios de distribución equitativa y contextual, asignaciones presupuestales que los pueblos y comunidades indígenas administrarán directamente, en ejercicio de su autonomía.

IV. Garantizar...

V.-XI...

Para garantizar el cumplimiento de los derechos y obligaciones señaladas en este artículo, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que los pueblos y comunidades indígenas participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas a través de sus instituciones, bajo los principios de planeación participativa, honradez, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Pueblos indígenas, multiculturalismo e identidad. Manuel Buenrostro Alba.

2 El derecho consuetudinario en México. Jorge Alberto González Galván.

3 La doctrina del derecho natural y el positivismo jurídico. Hans Kelsen.

4 Comunalidad y Autonomía. Jaime Martínez Luna.

5 El derecho de los pueblos indígenas a la autonomía política: fundamentos teóricos. Alejandro Anaya Muñoz

6 La libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. El caso de México. Marco Aparicio Wilhelmi

7 Are there any cultural rights? Chandran Kukathas

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 31 de marzo de 2016.

Diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez (rúbrica)

Que reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El que esto suscribe, diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, integrante del Grupo Parlamentario del partido político Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6 fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para fortalecer el marco constitucional que rige la figura de las comisiones legislativas especiales y/o de investigación, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

I. Las comisiones legislativas se definen tradicionalmente como los órganos internos mediante los cuales se organiza y distribuye el trabajo parlamentario de los congresos, con el fin de atender de la forma más expedita los asuntos de su competencia. En ese sentido, las comisiones legislativas suelen clasificarse según su naturaleza y temporalidad en comisiones permanentes y comisiones especiales, siendo el segundo tipo el que interesa para los fines de esta propuesta.

Aunque no existe un completo acuerdo en la doctrina parlamentaria, se ha señalado que dentro de las comisiones especiales se puede a su vez identificar un sub-tipo de comisiones denominadas “de investigación” aunque existen teorías diversas que las identifican como un tercer tipo de comisiones independientes de las especiales. Independientemente de ello, cabe señalar que su marco normativo actual no se encuentra del todo desarrollado, y que actualmente el fundamento de su existencia lo encontramos fundamentalmente en los artículos 77, 78 y 93, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 41 y 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra disponen, en la parte concerniente:

Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior .

II. Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno .

III. ...

IV. ...

Artículo 78.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I a II. ...

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

Artículo 93. Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO 41.

1. Las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional.

ARTICULO 42.

1. El Pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico . El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción.

II. Como un antecedente interesante de la reforma que propongo, cabe señalar que la redacción original del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 fue la siguiente:

“Artículo 93. Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría.”

III. En la actualidad, en casi 100 años de vigencia de nuestra Carta Magna, dicho artículo ha sufrido un total de 6 reformas, la primera de ellas en el año de 1974, y la última de ellas en el año 2014, prácticamente todas ellas tendientes a fortalecer las potestades parlamentarias en materia de rendición de cuentas, control político y control parlamentario respecto del Poder Ejecutivo.

IV. De acuerdo a la Doctora Cecilia Judith Mora Donatto el término “control parlamentario” ha sido uno de los más polémicos en la doctrina “no solo porque es un concepto en permanente evolución, sino por las particularidades que tiene en cada uno de los sistemas políticos en los que el Parlamento lo ejerce como función inherente que le permite una mayor fiscalización y control de las actividades del Poder Ejecutivo.”¹

En ese sentido, es claro que este término de control parlamentario tiene una relación directa con los postulados referidos por el Barón de Montesquieu en su obra “El Espíritu de las Leyes” en la cual señaló la imperativa necesidad de la existencia de “pesos y contrapesos” entre los tres poderes en que propuso debía dividirse el ejercicio del poder del Estado, y por lo tanto, cobra especial relevancia

en el contexto de nuestro México moderno, en el cual se siguen presentando casos en que es necesario que intervengan directa o indirectamente los representantes populares que conformamos las distintas cámaras del Congreso de la Unión.

V. Es lamentable, pero históricamente muchas otras naciones solo se dan cuenta de la importancia del debido control parlamentario hasta que suceden abusos, atropellos, tragedias, revoluciones y guerras que quizás pudieron haberse prevenido de haber existido una debida intervención e investigación oportuna por parte de los parlamentos, y como prueba de ello se recogen en épocas recientes eventos históricos como la Revolución Francesa, la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Vietnam, todas seguidas de importantes reformas para fortalecer a los órganos parlamentarios no solo de las naciones que las protagonizaron, sino de muchas otras naciones de todo el Orbe.

VI. En materia de Derecho Comparado vale la pena destacar lo señalado por la Doctora Mora Donatto en su diversa obra relacionada con el tema que nos ocupa, en la cual señala:

“Quizá sea Italia el país en donde el desacuerdo en torno a la naturaleza de las comisiones de investigación ha sido mayor; los diversos conceptos oscilan entre lo que las califican como instrumentos de dirección política, de función inspectiva o como instrumentos cognoscitivos o cuyo carácter es esencialmente instrumental, hasta los que entienden que deben incluirse dentro de los medios de control....

Es en Alemania donde existe prácticamente un acuerdo doctrinal generalizado en calificar a las comisiones de investigación como instrumentos de control, si bien, para desarrollar éste ejercen una función informativa, la cual se reconoce como derecho de cada uno de los miembros de estas comisiones. Esto significa que la función de información de estas comisiones no es una función aislada que defina a este tipo de comisiones, sino que sólo es una parte de la misma, cuyo fin último es el control político. No sólo la doctrina reconoce a las comisiones de investigación dicho carácter, el Parlamento y el propio Tribunal Constitucional Federal así lo han manifestado, como tendremos ocasiones de ver más adelante.

En la doctrina española algunos autores como Santaolalla entienden que las comisiones de investigación, “constituyen un instrumento colegiado de información de las asambleas legislativas, que implican una facultades especiales sobre terceros extraños a las mismas” o que “no son más que instrumentos de información, puesto que sus efectos jurídicos se agotan en la obtención de una serie de datos, noticias o conocimientos.”²

VII. Es importante destacar la existencia de casos relevantes y exitosos de Comisiones Especiales en otros lugares del Mundo, como los Estados Unidos de Norteamérica, que en el año de 1976 creó mediante Ley Pública No. 94-304, 90 Stat. 661, la “Comisión Especial para la Seguridad y la Cooperación en Europa”, la cual funciona todavía de manera regular hasta la fecha. Dicha comisión se

encuentra integrada por 9 miembros de la Casa de Representantes (equivalente a diputados), 9 miembros del Senado y 3 miembros de sendos departamentos del Poder Ejecutivo, asignados directamente por el Presidente. Dicha comisión tiene la facultad de citar a comparecer dentro del ámbito territorial norteamericano tanto a funcionarios como a ciudadanos, e incluso testigos de otras naciones para la realización de las investigaciones relacionadas con el ámbito de su competencia. Cabe señalar que incluso se concede a dicha comisión la facultad de requerir “subpoena ” es decir, bajo apercibimiento, a cualquier persona, ciudadano o documento que considere imperativo para el desahogo de sus atribuciones de investigación.

VIII. En México, como ya se refirió, la primera reforma para fortalecer este artículo se presentó en el año de 1974, apenas unos cuantos años después de dos hechos que marcaron profundamente la historia de la libertad de expresión en nuestra nación, como lo fue el asesinato del 2 de octubre de 1968 y el llamado “halconazo” o “matanza de corpus christi” acaecido el día 10 de junio de 1971. En dicha reforma, el Constituyente Mexicano determinó facultar al Congreso de la Unión, por primera vez en la historia para poder citar a los Secretarios de Estado y jefes de los departamentos administrativos, así jefes o directores de los organismos públicos descentralizados y empresas paraestatales, cuando se estudiare una ley o discutiere un asunto concerniente al área que encabezaran, redacción que se conserva prácticamente intacta hasta la fecha desde hace más de 40 años.

IX. Posteriormente, con una reforma realizada en el año de 1977 se volvió a modificar el referido artículo 93 cuya reforma propongo en la presente iniciativa, con el objeto de adicionar una interesante nueva atribución a las cámaras del Congreso de la Unión, consistente en la posibilidad de que cualquiera de ellas pudiera crear comisiones especiales para investigar el funcionamiento de los organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, lo cual trajo como consecuencia que en el mes de noviembre del año de 1979 se creara la primera de dichas comisiones denominada “Comisión Investigadora sobre Teléfonos de México”, con el objeto de determinar si dicha compañía -en ese entonces paraestatal- estaba interviniendo líneas telefónicas de manera ilegal con el objeto de realizar actos de espionaje, llegando en aquél entonces a las siguientes conclusiones:

Primero. Que esta Comisión Investigadora de Teléfonos de México fue integrada con base en lo dispuesto por el párrafo final del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 50, 52 y 60 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de investigar denuncias públicas sobre interferencia ilegal de comunicaciones telefónicas.

Segundo. Que con datos obtenidos en la Empresa Teléfonos de México, S. A., y entrevistas con funcionarios y técnicos, se concluyó que existen infinidad de medios para interferir las comunicaciones telefónicas.

Tercero. Que la legislación que rige los aspectos relacionados con esta materia es deficiente.

Cuarto. Y que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 50 determina la naturaleza de la investigación encomendada a esta Comisión, y que conforme al artículo 52 de la misma Ley es de carácter transitorio y específico en sus funciones.

Los suscritos miembros de esta Comisión, atendiendo al propósito que le dio base y que radica en la conveniencia de que el Poder Legislativo coadyuve en las tareas de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo, concluyen:

1. De la investigación practicada se desprenda que es real la posibilidad técnica de que las comunicaciones telefónicas sean interferidas por terceros.
2. Toda interferencia ilegal es reprobable, porque constituye una violación a la privacidad a la que tienen derecho todas las personas.
3. Es imprescindible legalizar cuanto antes sobre la materia, por lo que esta Comisión recomienda que para este efecto se encargue el estudio respectivo a la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, para que presente el correspondiente proyecto legislativo, en el inmediato período de sesiones.”³

Aunque pudiera pensarse que las conclusiones de dicha comisión investigadora no fueron tan contundentes o determinantes como la gravedad de los hechos investigados quizás lo ameritaba, la realidad es que fue un primer paso importante en la historia del parlamentarismo mexicano ya que, por primera vez desde la constitución revolucionaria, el Congreso de la Unión investigaba concretamente el funcionamiento de una empresa de carácter para-estatal, aunque desde ello hayan pasado ya casi cuatro décadas sin que lamentablemente existan verdaderas reformas de fondo para poder acrecentar las facultades de este tipo de comisiones.

X. En virtud de lo anterior, la presente iniciativa tiene como objetivo fortalecer las comisiones de investigación en los siguientes rubros concretos:

- Ampliar su rango de acción no solo a organismos públicos descentralizados y empresas paraestatales, sino a cualquier dependencia pública del gobierno federal;
- Incluir la potestad de citar de manera obligatoria a cualquier funcionario público o persona que se considere pudiera tener relación con el objeto de la investigación para el cual haya sido creada;
- Prever la facultad de que las comisiones de investigación puedan ser integradas por miembros de ambas cámaras;

- Reducir a una cuarta parte de los senadores y a una quinta parte de los diputados la potestad para crear una comisión de investigación; e
- Incluir la facultad de que el Congreso de la Unión cree comisiones de investigación facultadas para invitar a integrarse a ellas a cualquier ciudadano que a juicio de la misma se justifique forme parte de la misma.

Con ello se pretende darle una mayor relevancia a las comisiones parlamentarias de investigación y con ello acrecentar el “control parlamentario” que aplicado de manera responsable, es una forma de equilibrar la balanza de pesos y contrapesos, y darle una mayor voz y participación de los ciudadanos en los asuntos de relevancia del país, a través de sus representantes populares.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se expide el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículos 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adicionan nuevos párrafos cuarto y quinto, y se recorren los posteriores, reformándose el párrafo tercero y sexto del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 93. ...

...

Las Cámaras, a pedido de una quinta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de una cuarta parte, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de la administración pública federal, de los organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento público

Las Cámaras también podrán integrar comisiones especiales en los términos de su reglamentación interna para la investigación de asuntos de interés público. Tanto las comisiones especiales, como de investigación podrán invitar a participar en su seno como miembro con derecho a voz, a cualquier persona que consideren justificable para la consecución de sus fines.

Las comisiones de investigación y las comisiones especiales podrán citar a rendir testimonio en su seno a cualquier servidor público o ciudadano que consideren tiene relación con el objeto de su investigación.

Las Cámaras y sus comisiones podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta

por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso deberá adecuar las leyes y reglamentos correspondientes en un plazo máximo de ciento veinte días contados a partir de la publicación del presente decreto.

Notas

1 Varios. Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo XIX. 7ma edición. Cámara de Diputados. México, 2006.

2 Mora-Donatto, Cecilia Judith. Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político. Cámara de Diputados LVII Legislatura. Comité de Biblioteca e Informática. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1998.

3 Consultado en Diario de Debates:
http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/51/1er/CPerma/1_9800328.html

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 31 de marzo de 2016.

Diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica)

Que reforma los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El que suscribe, Víctor Manuel Sánchez Orozco, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el sistema nacional de defensoría pública y –por consecuencia– crear el instituto nacional de defensoría pública, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

I. El 18 junio de 2008 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma mediante la cual se reformaron los artículos 16 a 22, y las fracciones XXI y XXIII del artículo 73, VII del artículo 115 y XIII del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se dispuso un nuevo sistema de justicia penal de corte acusatorio y oral. En el artículo segundo transitorio se dispuso un plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente a la publicación del decreto, para implantar dicho sistema penal.

II. El 5 de febrero de 2014 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, con objeto de establecer normas de aplicación obligatoria en toda la república que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de que el Estado mexicano sea parte.

De acuerdo con los artículos transitorios que acompañaron la expedición de dicho código nacional, él mismo entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016, por lo que prácticamente estamos a unos meses de que cobre vigencia en todo el país.

III. La figura de la “defensoría de oficio” tiene sus orígenes en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, en cuyo artículo 20, fracción V, se dispuso lo siguiente:

20. En todo juicio criminal, el acusado tendrá las siguientes garantías:

I. a IV. ...

V. Que se le oiga en defensa por sí ó por persona de su confianza, ó por ambos, según (sic) su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio, para que elija el que, ó los que le convengan.

De esa forma surgió formalmente en la nación la figura del “defensor de oficio” exclusivamente en materia penal, como una garantía para que todo acusado sin excepción tuviera la representación o asesoría de un profesional del derecho ante las autoridades judiciales que conocieran su juicio.

Actualmente, el artículo 20 constitucional dispone en la fracción VIII del inciso B) lo siguiente:

B. De los derechos de toda persona imputada:

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; y

Esta garantía constitucional, de sumo valiosa por supuesto, únicamente está vinculada con la materia penal, y en ese sentido, una de las razones de esta propuesta es ampliar esa garantía a otras áreas o incluso crearla en áreas en las que no existe actualmente, como lo es la materia de derechos políticos y electorales de los ciudadanos.

IV. Retomando la referida reforma constitucional del 18 junio de 2008, tenemos que en lo relativo al artículo 17, se estableció la obligación para que tanto la federación como los estados y el Distrito Federal contaran y garantizaran a la ciudadanía los servicios de “defensoría pública” de calidad a través de asegurar las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores.

No obstante, pese a que en las diversas entidades del país se han hecho reformas o creado las leyes, donde no las había, para dar cumplimiento a este mandato constitucional, la realidad es que ello no es suficiente, pues no existe uniformidad en la cantidad ni en la calidad de los servicios de defensoría pública que en cada entidad federativa, por lo que considero importante y de vital trascendencia para

hacer realidad el sueño de justicia de muchas mexicanas y mexicanos, el crear un Sistema Nacional de Defensoría Pública, en el que se garantice la existencia de defensorías públicas estatales debidamente capaces de prestar los servicios necesarios para tal efecto.

V. En 2008, en Brasilia, Brasil, se celebró con la participación de la representación mexicana, la decimoquinta Cumbre judicial iberoamericana, cuya asamblea plenaria aprobó el documento que se tituló 100 reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, 1 que fue enriquecido y avalado las principales redes iberoamericanas de operadores y servidores del sistema judicial: la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, la Federación Iberoamericana de Ombudsman y la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados. En dicho documento se establecieron, entre muchas otras cosas, los siguientes puntos por rescatar para efectos de la presente iniciativa:

Capítulo II

Efectivo Acceso a la Justicia para la Defensa de los Derechos

El presente capítulo es aplicable a las personas en condición de vulnerabilidad que han de acceder o han accedido a la justicia, como parte del proceso, para la defensa de sus derechos.

(25) Se promoverán las condiciones necesarias para que la tutela judicial de los derechos reconocidos por el ordenamiento sea efectiva, adoptando aquellas medidas que mejor se adapten a cada condición de vulnerabilidad.

Sección primera. Cultura jurídica

(26) Se promoverán actuaciones destinadas a proporcionar información básica sobre sus derechos, así como los procedimientos y requisitos para garantizar un efectivo acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

(27) Se incentivará la participación de funcionarios y operadores del sistema de justicia en la labor de diseño, divulgación y capacitación de una cultura cívica jurídica, en especial de aquellas personas que colaboran con la administración de justicia en zonas rurales y en áreas desfavorecidas de las grandes ciudades.

Sección segunda. Asistencia legal y defensa pública

1. Promoción de la asistencia técnico jurídica a la persona en condición de vulnerabilidad

(28) Se constata la relevancia del asesoramiento técnico-jurídico para la efectividad de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad:

En el ámbito de la asistencia legal, es decir, la consulta jurídica sobre toda cuestión susceptible de afectar a los derechos o intereses legítimos de la persona en condición de vulnerabilidad, incluso cuando aún no se ha iniciado un proceso judicial;

En el ámbito de la defensa, para defender derechos en el proceso ante todas las jurisdicciones y en todas las instancias judiciales;

Y en materia de asistencia letrada al detenido.

(29) Se destaca la conveniencia de promover la política pública destinada a garantizar la asistencia técnico-jurídica de la persona vulnerable para la defensa de sus derechos en todos los órdenes jurisdiccionales: ya sea a través de la ampliación de funciones de la Defensoría Pública, no solamente en el orden penal sino también en otros órdenes jurisdiccionales, ya sea a través de la creación de mecanismos de asistencia letrada: consultorías jurídicas con la participación de las universidades, casas de justicia, intervención de colegios o barras de abogados...

Todo ello, sin perjuicio de la revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia, a la que se refiere la sección cuarta del presente capítulo.

2. Asistencia de calidad, especializada y gratuita

(30) Se resalta la necesidad de garantizar una asistencia técnico-jurídica de calidad y especializada. A tal fin, se promoverán instrumentos destinados al control de la calidad de la asistencia.

(31) Se promoverán acciones destinadas a garantizar la gratuidad de la asistencia técnico-jurídica de calidad a aquellas personas que se encuentran en la imposibilidad de afrontar los gastos con sus propios recursos y condiciones.

Sección tercera. Derecho a intérprete

(32) Se garantizará el uso de intérprete cuando el extranjero que no conozca la lengua o lenguas oficiales ni, en su caso, la lengua oficial propia de la comunidad, hubiese de ser interrogado o prestar alguna declaración, o cuando fuere preciso darle a conocer personalmente alguna resolución.

Sección cuarta. Revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia

(33) Se revisarán las reglas de procedimiento para facilitar el acceso de las personas en condición de vulnerabilidad, adoptando aquellas medidas de organización y de gestión judicial que resulten conducentes a tal fin.

(El énfasis es de quien suscribe)

VI. Del análisis del trasunto capítulo II del referido documento se colige con meridiana claridad la importancia y necesidad que sigue existiendo en el país de seguir perfeccionando la figura del “defensor público” también conocido como “defensor de oficio”, para volverlo más profesional, más capaz, más preparado y más comprometido con los intereses de los ciudadanos que por sus necesidades no puedan pagar asesoría y representación legal ante los tribunales.

VII. En 2012, la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas publicó Diagnóstico de la defensoría pública en América, 2 obra de investigación donde se revisó la situación del avance de las defensorías públicas en los siguientes países miembros de dicha asociación: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Panamá, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Trinidad Tobago, Uruguay y Venezuela.

En dicho estudio, en el apartado correspondiente a nuestro país, se especificaron, entre varios otros puntos importantes, los siguientes:

4. Detallar la forma de elección y acceso al cargo del defensor público oficial. En su caso, mencionar si existe una carrera de magistrado, concurso, examen, etcétera.

La designación es directa por el Ejecutivo del Estado o por el secretario de Gobierno, no hay concurso ni examen.

6. a) Especificar las materias de actuación de la Defensa Pública Oficial (juzgados penal, de ejecución penal, de infancia y juventud, civil, derecho de familia, derechos del consumidor, materia electoral, sistema penitenciario, etcétera).

Penal, Civil, Asuntos Indígenas, Responsabilidad Juvenil, Género.

b) ¿Cuántos defensores públicos oficiales se encuentran asignados a cada una de esas materias?

Sólo se atiende la materia penal y en menor medida la materia civil.

Se cuenta con 47 defensores de oficio adscritos al área penal y hay 7 defensores públicos que atienden civil y penal.

c) ¿Cuál es la forma de promoción?

Hasta el momento solo hay designación directa.

d) ¿Actúa en acciones colectivas?

No.

7. ¿La Defensa Pública Oficial posee actuación en la regulación del derecho a la vivienda?

No.

8. ¿La Defensa Pública Oficial posee escuela de formación para los defensores públicos oficiales? En su caso, mencionar la denominación, fecha de creación y página web.

No tiene.

9. ¿La Defensa Pública Oficial posee asociación de defensores públicos oficiales? Informar, en su caso, de la página web.

Sí. Asociación Nacional de Defensorías Públicas Estatales de la República Mexicana.

10. Detallar la remuneración de los magistrados de la Defensa Pública Oficial, en valor dólar estadounidense. Comparar con la remuneración de los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal.

El sueldo oscila entre mil y mil 500 dólares mensuales.

11. ¿Existe cobertura de la Defensa Pública Oficial en todo el territorio nacional?

Sí, pero es insuficiente.

12. ¿Cuál es el criterio de actuación de la Defensa Pública Oficial en las materias penal y civil?

Se otorga el servicio a personas de escasos recursos económicos y en general a cualquier persona que se encuentre en alguna condición de vulnerabilidad.

13. ¿Se contempla la posibilidad de que la Defensa Pública Oficial inicie acciones colectivas?

No.

14. ¿Cuál es la forma de composición del Consejo Superior de la Defensa Pública Oficial?

No existe.

15. ¿Cuál es la forma de elección, el tiempo de mandato y la cantidad de funcionarios que ejercen la función de control disciplinario en el ámbito de la defensa pública oficial?

No existe.

16. ¿Existe notificación personal en la defensa pública oficial?

No existe.

17. ¿Existe doble plazo para recurrir?

No existe.

18. ¿Posee la defensa pública oficial autonomía administrativa y financiera?

No. Es un organismo público desconcentrado, sectorizado a la secretaría de gobierno. No tiene personalidad jurídica ni patrimonio propio.

19. Detallar el porcentaje de casos en los que interviene la defensa pública oficial, con relación a la defensa particular por parte de abogados de la matrícula.

Aproximadamente 80 por ciento.

De este estudio se desprende que México es uno de los países de Latinoamérica con mayores carencias y deficiencias en materia de defensoría pública, tanto en el marco regulatorio constitucional y legal que rige dicha figura, como en el marco de sus instituciones, especialmente las locales o estatales.

VIII. Con la presente propuesta se busca garantizar y defender la plena vigencia y eficacia de los derechos humanos y las garantías reconocidas tanto en nuestra Constitución Política, como en las normas de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de tal forma que se pueda proveer en todo el territorio nacional mexicano la asistencia necesaria y representación de las personas y los derechos de los justiciables, que permitan una amplia defensa y acceso a la justicia, con la debida calidad y excelencia, cuando ésta sea requerida.

IX. En países como Estados Unidos de América se ha llegado también a la conclusión de la importancia subyacente a la “defensoría pública”, al grado de que en el emblemático caso Gideon versus Wainwright (1963) la Suprema Corte de Justicia de aquella nación vecina determinó de manera unánime que para efectos de dar cumplimiento con la XIV (Décimo Cuarta) Enmienda,³ es imperativo que los estados federados el que proporcionen asesoría jurídica y representación legal en

juicios de orden criminal a todos los sujetos a proceso que carezcan de recursos para pagar su propio abogado, generándose con ello la creación en cascada de institutos de defensoría pública en dicho país.

X. Así las cosas, de aprobarse esta propuesta la consecuencia directa será que las Legislaturas Locales, realicen las reformas necesarias en sus entidades para que se respeten y hagan efectivas las garantías contempladas en la Carta Magna, en los tratados internacionales de derechos humanos, especialmente aquellas que protegen los derechos de los grupos sociales más vulnerables, a través del establecimiento de un sistema nacional de defensoría pública en los términos constitucionales propuestos en esta iniciativa.

En virtud de lo expuesto se expide el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el artículo 17 y se adiciona la fracción X al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 17. ...

...

...

...

...

...

El Sistema Nacional de Defensoría Pública estará coordinado por el Instituto Nacional de la Defensoría Pública y estará integrado por éste y los institutos de defensoría pública locales en los términos que establezcan las leyes. Dicho sistema deberá garantizar la plena vigencia y eficacia de los derechos humanos y las garantías individuales en materia de acceso a la justicia, previstas en esta Constitución y en los tratados internacionales, a través de la asistencia necesaria y representación de las personas, con la debida calidad y excelencia, cuando ésta sea requerida.

El Sistema Nacional de Defensoría Pública deberá garantizar la asesoría y representación en las materias penal, civil, familiar, laboral, administrativa y político-electoral de todas las personas carentes de los recursos suficientes para poder contratar a un abogado.

El Instituto Nacional de Defensoría Pública Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo y el Poder Judicial en los términos que ordene la ley, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño.

El Consejo Superior de la Defensoría Pública será su máximo órgano de dirección y se integrará por un consejero presidente y seis consejeros defensores, y concurrirán, con voz pero sin voto, un consejero representante del Consejo de la Judicatura Federal y el secretario de Gobernación del Poder Ejecutivo federal, así como un secretario ejecutivo. Las leyes determinarán las reglas para la organización y funcionamiento de sus órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los institutos de defensoría pública locales.

El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo cinco años y podrán ser reelectos por una sola ocasión por otro periodo igual. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de conformidad con las ternas remitidas por el Consejo de la Judicatura Federal, de acuerdo al procedimiento que fijen las leyes para garantizar la elección entre los mejores perfiles posibles.

El Instituto Nacional de Defensoría Pública asegurará las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

Artículo 116. ...

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. a IX. ...

X. Las Constituciones de los estados establecerán organismos públicos autónomos especializados en defensoría pública, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participen el Poder Legislativo y el Poder Judicial en los términos que ordene la ley, independientes en sus decisiones y funcionamiento, y profesionales en su desempeño, conforme a los principios y bases establecidos en el artículo 17 de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales, organización y procedimientos del ejercicio del derecho a la defensoría pública.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Consultable en http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/

2 Consultable en http://www.aidef.org/wtksite/diagn_stico_final.pdf

3 Aprobada el de 9 de julio de 1868, la enmienda refiere los derechos procesales de los ciudadanos estadounidense y la igualdad de derechos y protección de las leyes (incluida la garantía del “debido proceso”).

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 31 de marzo de 2016.

Diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica)

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal del Trabajo, suscrita por las diputadas Claudia Sofía Corichi García y Verónica Delgadillo García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Las suscritas, Claudia Sofía Corichi García y Verónica Delgadillo García, diputadas federales, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en esta LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración del pleno de esta asamblea la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción V del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se deroga la fracción XXVII Bis del artículo 132, modifica el nombre del título quinto, se derogan las fracciones II, II Bis, III, V, VI y VII del artículo 170, se reforma el artículo 172, se adiciona el capítulo I al título quinto y se recorren los artículos subsecuentes, de la Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. Las políticas orientadas a la corresponsabilidad y a la distribución igualitaria de las tareas de cuidado son un eje fundamental para avanzar hacia sociedades con mayor igualdad de género. Sin embargo, dichas políticas no son suficientes.

II. La licencia de maternidad y paternidad son dos políticas públicas útiles en la conciliación de la vida laboral y la doméstica de hombres y mujeres. Estas medidas se han adoptado buscando no solamente subsanar las brechas de género provocadas por una cultura que ha privilegiado el espacio público para los hombres, mientras que el privado – con sus consecuentes responsabilidades inherentes a la crianza de los hijos- ha sido asignado desde las sociedades tradicionales y patriarcales, a las mujeres. El Estado ha sentado en las últimas décadas las bases para institucionalizar ambas políticas con el fin de -eventualmente- provocar cambios culturales en la sociedad que se traduzcan en nuevos esquemas de corresponsabilidad y ejercicio de los derechos para los hombres y las mujeres.

III. La presente iniciativa tiene por objeto mejorar las condiciones de igualdad laboral entre mujeres y hombres, con la finalidad de llegar a incidir en la arraigada percepción de los roles de género, particularmente en aquellos que se desarrollan en torno al cuidado del hogar y de los hijos. De igual forma incidir en una de las grandes barreras que definen la propia contratación de mujeres y el crecimiento laboral que pueden llegar a tener dentro del ámbito profesional, siendo únicamente su calidad de mujer la causa que define ambas circunstancias.

IV. Es fundamental hacer énfasis en que la licencia de paternidad no debe ser concebida como un simple periodo de descanso vacacional, o de una etapa parental enfocada a crear

un vínculo más cercano entre padre e hijo,¹ sino que el objetivo principal de este tipo de licencias y que se ha tratado de dar a conocer en la presente iniciativa es, redistribuir las actividades no remuneradas que se realizan tanto en el cuidado de los hijos como en las del hogar, así como eliminar grandes barreras laborales a las que deben enfrentarse las mujeres. “El hecho de consagrar en la legislación nacional un derecho legal a la licencia de paternidad sería un indicador del valor que la sociedad atribuye al trabajo de cuidado de las mujeres y de los hombres, y propiciaría la igualdad de género.”²

V. En México, como en todo el mundo, se han establecido legislaciones que tienen por objeto proteger a las mujeres y hombres en los ámbitos laborales. Sin embargo, la brecha entre géneros es en extremo visible en la materia.³ Nos referimos a salarios asimétricos, dobles o triples jornadas, acoso sexual, entre otras cosas las que tienen que soportar las mujeres en los trabajos, sino que también el hecho de que su calidad de mujeres sea la razón de esa discriminación.

El derecho laboral vigente en México, sin embargo, no ha podido reflejar la realidad social del país, lo que hasta la fecha imposibilita la protección y garantía del ejercicio de la maternidad y paternidad, toda vez que las medidas tendientes a otorgar y garantizar el goce de estos derechos no son funcionales a la luz de las dinámicas sociales modernas, por lo que como políticas públicas han fallado en reflejar las necesidades de su población objetivo.⁴

Esto último se ha hecho evidente en dos hechos principalmente, la baja tasa de lactancia materna en México, que duramente supera al 14 por ciento del total de mujeres en condiciones de amamantar,⁵ y los altos índices de discriminación laboral hacia las mujeres por encontrarse embarazadas,⁶ que según cifras del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) colocan a la maternidad como el principal motivo de discriminación para las mujeres en el ámbito laboral, ya sea para ingresar a un empleo o de permanecer en éste.⁷

VI. Las mujeres son soporte fundamental de la familia, contribuyen con sus actividades al bienestar de la misma y al desarrollo de la sociedad, por lo que la maternidad y el papel que éstas realizan en la procreación de los hijos no deben ser causa de su discriminación. La Observación General número 18 del Comité DESC, en el marco de las Naciones Unidas señala que “los embarazos no deben constituir un obstáculo para el empleo ni una justificación para la pérdida del mismo”.⁸ y ⁹

VII. El empleo representa para cualquier persona una fuente de desarrollo en el ámbito individual, cultural, social y económico, lo que implica por lo tanto, un medio de realización personal. El Banco Mundial señala que el empleo, representa una transformación, al menos, en tres dimensiones: a) nivel de vida, b) productividad, y c) cohesión social.¹⁰

VIII. La violencia laboral que viven las mujeres en México vulnera su situación económica y con ello la de las personas que dependen de su ingreso. Las afectaciones se incrustan en un esquema de discriminación interseccional, en el que confluyen otros elementos como pobreza, nulo acceso a oportunidades de desarrollo profesional y personal, entre otros;

mismos que contribuyen negativamente en el acceso a garantías como lo son servicios de salud pública y gratuita, y que por ende propician condiciones de mayor vulnerabilidad a las mujeres durante el parto y puerperio.¹¹

IX. Las prestaciones laborales más importantes para las madres trabajadoras en México se reducen a la protección de la salud de la madre y su hijo durante la gestación; un periodo pre y posparto de doce semanas con goce de sueldo; el periodo posparto sin goce de sueldo (desde las seis semanas después del parto hasta el cumplimiento del primer año de vida del infante), así como a la no discriminación por embarazo, la cual incluye la prohibición expresa de exigir la presentación de certificados médicos de no embarazo para el ingreso, permanencia o ascenso en el empleo. Estos derechos nacieron como resultado de la lucha feminista y debido a la incorporación de las mujeres al campo laboral; sin embargo, en la actualidad, en las sociedades desarrolladas estos derechos se han expandido hacia el derecho que le asiste a los varones como resultado del ejercicio de su paternidad y en muchos casos se han transformado en derechos laborales para las familias y no ligados a las mujeres.”¹²

X. La desigualdad entre los permisos de padres y madres para la atención infantil (llámense de paternidad, de maternidad o parentales) es una pieza clave en todo el engranaje que consolida las desigualdades entre hombres y mujeres. Esta importancia se deriva de que los permisos inciden en ese momento crucial en el que se instalan los roles de género en el seno de la pareja, se conforman (o no) las relaciones de apego con un recién nacido y se ofrece un determinado modelo al resto de los niños/as de la familia y del entorno.

XI. La Organización Internacional del Trabajo señala sobre las licencias de paternidad, que las investigaciones indican una relación entre la licencia del padre, la participación de los hombres en las responsabilidades familiares, y el desarrollo infantil. Los padres que hacen uso de la licencia, en especial los que toman dos semanas o más inmediatamente después del parto, tienen más probabilidades de interactuar con sus hijos/as pequeños/as.¹³

Diversos estudios señalan que la licencia para los padres es más habitual en las Economías Desarrolladas, África y Europa Oriental, y Asia Central, lo que sitúa a América lejos de los estándares de protección y goce de la paternidad.¹⁴

XII. “Los 10 países con mayor igualdad de género son Islandia, Finlandia, Noruega, Suecia, Dinamarca, Nicaragua -único país de Latinoamérica y el Caribe- Ruanda -único país de África y recién incorporado en 2014-, Irlanda, Filipinas y Bélgica. A lo largo de 9 años en los que el Foro Económico Mundial ha hecho la medición de las brechas de oportunidades entre hombres y mujeres en los distintos países del mundo, algunos han permanecido entre los 10 mejores lugares y otros se han movido de manera sorprendente, como es el caso de Nicaragua que en 2006 se encontraba en el lugar 62 -incluso llegó a estar en el lugar 90 en 2007- hasta ocupar el sexto lugar en 2014. Por otro lado, los países que se han mantenido dentro de los 10 mejores lugares a lo largo de los 9 años de medición son los nórdicos: Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia. Esto se debe a que dichos países tienen una larga tradición en el fomento de la igualdad de género.”¹⁵

Consideraciones

I. Que con la reforma constitucional de 2011, la discriminación por motivos de origen étnico o nacional, género, edad, capacidades, condición social o de salud, religión, opiniones, preferencias o estado civil quedó expresamente prohibida en todo México. Asimismo, es de destacar que el artículo 4o. de la Carta Magna garantiza la igualdad entre mujeres y hombres.

II. Que la igualdad laboral está fundamentada en el artículo 5o. constitucional, donde señala que “a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode” y debe entenderse en tres modalidades principales, las oportunidades, el trato y el pago.

III. Que desde un enfoque de derechos humanos la negación del trabajo a una mujer por encontrarse embarazada atenta contra su derecho al trabajo y a no ser discriminada, ya que dicha condición forma parte de la identidad femenina y no puede ser motivo de diferenciación en perjuicio de sus derechos laborales.

IV. Que de acuerdo con el artículo 4 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, toda distinción por condición de embarazo que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas es un acto discriminatorio.

V. Que la igualdad de oportunidades es el derecho de hombres y mujeres a exigir trabajo bajo condiciones equitativas, sin menoscabo de su clase social, edad, estado civil, situación familiar, o cualquier otro motivo y siempre dignificando su calidad de persona.

VI. Que el artículo 2, párrafo 2, de la Ley Federal del Trabajo señala que el trabajo digno es “aquel en el que (...) no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil”. El mismo artículo señala en los párrafos 4 y 5 que la igualdad sustantiva es un derecho de las y los trabajadores frente al patrón, y que ésta se logra eliminando la discriminación contra las mujeres, que supone el acceso a las mismas oportunidades, considerando las diferencias biológicas, sociales y culturales de mujeres y hombres.

VII. Que en el ámbito internacional, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que México suscribió y ratificó, señala en el artículo 11, numeral 1: “Los Estados parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular”. El inciso f, numeral 2, del mismo artículo indica: “A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para...Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales”.

El artículo 12 de la citada convención señala en el numeral 2: “Los Estados parte garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el periodo posterior al parto...”.

VIII. Que el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la seguridad social, ratificado por México establece que “la obligación de brindar atención médica-obstétrica a la trabajadora debe cubrir cualquier contingencia, cualquiera que fuere su causa, durante el embarazo”, y que la asistencia médica deberá comprender por lo menos:

a) La asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia puerperal prestada por un médico o por una comadrona diplomada; y b) la hospitalización, cuando fuere necesaria.

IX. Que México tienen pendiente como Miembro de la Organización Internacional del Trabajo, adherirse al Convenio 183 de ésta, por el que establece medidas de avanzada en la protección de las mujeres embarazadas en sus trabajos.¹⁶ En este se establece un mínimo de 14 semanas de prestaciones de maternidad para las mujeres a las que se aplica el instrumento.¹⁷

El convenio dispone que los Estados parte deberán adoptar medidas para garantizar que no se obligue a las embarazadas o a las madres en periodo de lactancia a realizar un trabajo que haya sido considerado como perjudicial para su salud o la de su hijo, y establece la protección contra la discriminación basada en la maternidad.

La norma prohíbe que los empleadores despidan a una mujer durante el embarazo, o durante su ausencia por licencia de maternidad, o después de haberse reintegrado al trabajo, excepto por motivos que no estén relacionados con el embarazo, con el nacimiento del hijo y con sus consecuencias o la lactancia.

Se garantiza a la mujer el derecho a reintegrarse en el mismo puesto de trabajo o en un puesto equivalente con la misma remuneración. Asimismo, otorga a la mujer el derecho a una o más interrupciones al día o a una reducción diaria del tiempo de trabajo para la lactancia de su hijo.

Si México reforma desde ahora sus ordenamientos legales, una vez que el Convenio sea ratificado, no será necesaria una nueva discusión sobre el tema.

X. Que el pasado 15 de diciembre de 2015, la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la H. Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura en un ejemplo de solidaridad con la mejora y perfeccionamiento de un marco jurídico que garantice la protección de las mujeres durante la maternidad, aprobó un Punto de Acuerdo suscrito por la Diputada Federal Claudia Sofía Corichi García por el que se asentaron los siguientes resolutivos:

Primero. La Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en el marco de la respetuosa colaboración entre Poderes, exhorta al titular del Poder Ejecutivo federal, para que a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores establezca las acciones

correspondientes para suscribir el Convenio 183 de la Organización Internacional del Trabajo.

Segundo. Así mismo, esta Cámara de Diputados exhorta al Senado de la República, para que una vez suscrito el citado instrumento, sea ratificado.

XI. Que durante la reunión de líderes globales sobre igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, encabezada por los cuatro países sede de las Conferencias Internacionales de la Mujer (México, Dinamarca, Kenia y China), junto con ONU-Mujeres, el Presidente de México, Enrique Peña Nieto, compartió que se haría promoción a una mayor corresponsabilidad entre mujeres y hombres para mejorar la distribución de la carga del trabajo en el hogar; y se intensificarían las acciones para prevenir la violencia en contra de las mujeres, el embarazo en adolescentes y la mortalidad materna; por lo que este anuncio refuerza el compromiso de México con garantizar el goce de plenos derechos a las mujeres.

XII. Que durante la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que se realizó en Quito, Ecuador, del 6 al 9 de agosto de 2007, se adoptó el Consenso de Quito, en cuyo numeral 25, inciso xiii) se acordó: “Adoptar medidas de corresponsabilidad para la vida familiar y laboral que se apliquen por igual a las mujeres y a los hombres, teniendo presente que al compartir las responsabilidades familiares de manera equitativa y superando estereotipos de género se crean condiciones propicias para la participación política de la mujer en toda su diversidad.

XIII. Que la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2009 para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres, establece los requisitos para obtener la certificación y el emblema que comprueban que las prácticas laborales de las organizaciones respetan la igualdad y la no discriminación, la previsión social, el clima laboral adecuado, la libertad y la accesibilidad laborales entre mujeres y hombres.

La norma incluye indicadores, prácticas y acciones para fomentar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; asimismo, busca la igualdad y la inclusión laborales, además de consolidar la previsión social a través de la creación de condiciones para el trabajo digno, bien remunerado con capacitación, con seguridad, libre de toda discriminación, con corresponsabilidad entre la vida laboral y la vida familiar, que posibilite la realización plena de mujeres y hombres. Uno de los reactivos que contiene dicha norma es “Contar con el esquema de licencia de paternidad” y entre las evidencias de dicho reactivo está la: creación de estrategias, difusión y promoción de la participación masculina en el cuidado y educación de los hijos.

Lejos de las medidas unilaterales adoptadas por algunos gobiernos locales y estatales,¹⁸ en México las licencias de maternidad y paternidad permanecen muy por debajo de los estándares internacionales y de derecho comparado. La Cámara de Diputados en el marco de su compromiso con la igualdad de género y por la mejora de la calidad de vida de las y los ciudadanos debe promover cambios positivos en la materia que coadyuven a materializar ésta ampliación y garantía del goce de derechos para padres y madres. Por lo anteriormente expuesto y fundamentado sometemos a consideración del pleno de esta H. Asamblea, la siguiente Iniciativa con proyecto de

Decreto

Primero. Por el que se reforma la fracción V, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

...

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de las semanas de descanso que establezca la Ley Federal del Trabajo , 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;

Segundo. Por el que se deroga la fracción XXVII Bis del Artículo 132, modifica el nombre del título quinto, se derogan las fracciones II, II Bis, III, V, VI y VII del artículo 170, se reforma el artículo 172, se adiciona el capítulo I al título quinto y se recorren los artículos subsecuentes, de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 132. ...

...

XXVII Bis. Se deroga

Título

Quinto

Protección en la Maternidad

Artículo 170. ...

...

II. Se deroga

II Bis. Se deroga

III. Se deroga

...

V. Se deroga

VI. Se deroga

VII. Se deroga

Artículo 172. En los establecimientos en que trabajen mujeres, el patrón debe mantener el mobiliario necesario, en condiciones óptimas y a disponibilidad, para garantizar la seguridad e integridad de las mujeres trabajadoras durante la gestación o lactancia.

Capítulo I. Licencias de maternidad y paternidad

Artículo 173. Las modalidades que se consignan en este Capítulo tienen como propósito establecer los lineamientos sobre los que las mujeres u hombres trabajadores podrán acceder a las licencias de maternidad o paternidad.

Artículo 174. La licencia de maternidad comprenderá de un descanso obligatorio otorgado por los patrones a las mujeres trabajadoras embarazadas de al menos catorce semanas.

I. Se deberán tomar al menos, cuatro semanas anteriores y seis posteriores del parto. En caso de que la trabajadora no haya gozado de las catorce semanas obligatorias, al término de las seis posteriores al parto, podrá optar por solicitar el goce de las semanas restantes hasta cuatro meses después del alumbramiento.

Los periodos de descanso a que se refiere esta Fracción se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que las trabajadoras se encuentren imposibilitadas para laborar a causa del embarazo o del parto.

II. En caso de que los hijos hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el descanso podrá ser de hasta doce semanas posteriores al parto, previa presentación del certificado médico correspondiente. Posterior a las seis semanas obligatorias podrá por solicitar el goce de las semanas restantes hasta seis meses después del alumbramiento.

En caso de que se presente autorización de médicos particulares, ésta deberá contener el nombre y número de cédula profesional de quien los expida, la fecha y el estado médico de la trabajadora y del hijo.

II Bis. En caso de fallecimiento del hijo, la trabajadora podrá gozar de las seis semanas de descanso a las que se refiere la Fracción I de este Artículo.

III. En caso de adopción de un infante disfrutarán de un descanso de ocho semanas con goce de sueldo posteriores al día que lo reciban.

IV. Durante los periodos de descanso a que se refiere la fracción I, las trabajadoras percibirán su salario íntegro. En los casos de prórroga mencionados en la fracción II, tendrán derecho al ochenta por ciento de su salario en los términos que establece este Artículo.

V. Las trabajadoras tendrán derecho a regresar al puesto que desempeñaban, siempre que no haya transcurrido más de un año de la fecha del parto; y

VI. A que se computen en su antigüedad el tiempo que dure la licencia de maternidad.

Artículo 175. La licencia de paternidad comprenderá de un descanso obligatorio otorgado por los patrones a los hombres trabajadores, por el nacimiento de sus hijos, de al menos cinco días anteriores y veinte días posteriores al parto.

I. Los trabajadores tendrán al menos diez días consecutivos de descanso posteriores al parto. Los días restantes de descanso deberán ser otorgados a los trabajadores a solicitud de éstos dentro de los primeros cuatro meses de vida del recién nacido, y no podrán superar los cuatro días por mes. Los trabajadores deberán haber gozado de los veinticinco días que señala este artículo al cumplirse los primeros cuatro meses de vida del recién nacido.

II. En caso de que no haya gozado de los cinco días anteriores al parto, podrá solicitar el goce de los mismos hasta cuatro meses después del alumbramiento.

III. En caso de que los hijos hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el descanso podrá ser de hasta seis semanas posteriores al parto, previa presentación del certificado médico correspondiente, dentro de los cuatro primeros meses después del alumbramiento.

En caso de que se presente autorización de médicos particulares, ésta deberá contener el nombre y número de cédula profesional de quien los expida, la fecha y el estado médico de la madre y del hijo.

III Bis. En caso de fallecimiento del hijo, el trabajador podrá gozar de los veinte días de descanso a los que se refiere este artículo.

IV. En caso de adopción de un infante disfrutarán de un descanso de hasta veinticinco días con goce de sueldo posteriores al día que lo reciban.

V. Durante los períodos de descanso a que se refiere este artículo los trabajadores percibirán su salario íntegro. En los casos de prórroga mencionados en la fracción II, tendrán derecho al ochenta por ciento de su salario en los términos que establece este artículo.

VI. Los trabajadores tienen derecho a que se computen en su antigüedad el tiempo que dure la licencia de paternidad.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Sobre este tema la constitucionalista y especialista en temas de derechos fundamentales y equidad de género, Geraldina González de la Vega, hace un gran reflexión a las licencias de paternidad, donde se comparte la opinión respecto que “la licencia no es una vacación para ver al recién nacido, la licencia tiene como objetivo la distribución de tareas en el hogar y del cuidado de los hijos” “#ReformaLaboral: La licencia de paternidad, un tema importante” Animal Político, 28 de septiembre 2012, www.animalpolitico.com

2 La maternidad y la paternidad en el trabajo: La Legislación y la práctica en el mundo, Organización Internacional del Trabajo OIT, 2014, Servicio de Género, Igualdad y Diversidad, Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad www.ilo.org.

3 México, según datos del Reporte global de brecha de género, del Foro Económico Mundial, cayó a la posición 80 desde el lugar 68 en 2014 por la baja presencia de mujeres en espacios de decisión.

4 De acuerdo con el Global gender gap report 2014, del Foro Económico Mundial, México se encuentra en la posición 118 de 142 países en la escala de equidad laboral.

5 México se encuentra en el último lugar de Latinoamérica con ese índice, según análisis de Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef).

6 Datos del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), que se refieren a la gestión de Felipe Calderón, revelan que de 2007 a 2012 llegaron a ese órgano un total de 255 quejas (contra particulares) y 63 reclamaciones (contra servidores públicos) respecto de este rubro.

7 Datos de la ENDIREH señalan la alta vulnerabilidad de las mujeres en los espacios laborales. La mayoría de las agresiones contra las mujeres se da por los jefes. Es decir, 820 mil 772 casos de violencia en el trabajo al año son por los superiores y 398 mil 655 provienen de los compañeros laborales.

8 El Fondo Monetario Internacional señala que a pesar de los avances de las últimas décadas, el mercado laboral sigue estando dividido por géneros y parece haberse estancado el avance hacia la igualdad de género, por lo que la participación de mujeres en la fuerza laboral se ha mantenido por debajo de la participación masculina.

9 En México, 30.1 por ciento de las mujeres ocupadas reporta violencia laboral; de ellas, 23.8 es víctima de discriminación y 12.5 de acoso laboral. En el país, a 35.9 de las mujeres ocupadas violentadas en el trabajo se pidió la prueba de embarazo como requisito para contratarlas; 31.3 dice tener menores oportunidades que los varones para lograr un ascenso, 30.9 mencionó que se le paga menos que a un hombre que hace lo mismo, 21.8 recibe menos prestaciones que un hombre, según cifras de Conapred.

10 Banco Mundial, Empleos y desarrollo [en línea]. Disponible en <http://www.bancomundial.org/es/topic/jobsanddevelopment/overview>

11 Datos del último censo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía revelan que en 2010, de las mujeres de 15 años y más, 71.6 por ciento había tenido al menos un hijo nacido vivo. En 2011, de las defunciones por complicaciones de emergencia obstétrica, en mujeres de 15 a 49 años, 31 de cada 100 eran por hemorragias posparto, mientras que de las mujeres de 12 años y más que declararon tener al menos un hijo, 45.9 por ciento se encuentra en situación de pobreza multidimensional y de éstas 20.2 presentan pobreza extrema. De las mujeres con hijos pertenecientes a la población económicamente activa, 96.3 participa en la producción de bienes y servicios; 35 trabaja en el sector informal, 33.5 en empresas y 17.4 en instituciones. Cerca de 30 por ciento de las mujeres ocupadas y con hijos trabajan por cuenta propia; mientras que 3 por ciento trabaja como empleadora; 8.1 no recibe remuneración por su trabajo y la mayoría (6 de cada 10) son trabajadoras subordinadas y remuneradas. De éstas, 81.4 no cuenta con acceso a guardería; 18.7 trabaja más de 48 horas a la semana; 45 gana menos de dos salarios mínimos y un porcentaje muy similar no tiene acceso a servicios de salud por su trabajo (44.7) y labora sin tener un contrato escrito (44.9).

12 García Delgado, Juan; Mendizábal Bermúdez, Gabriela. Revista Latinoamericana de Derecho Social, Núm. 20, enero-julio de 2015, pp.31-59

13 Esto además, puede tener efectos positivos sobre la igualdad de género en el hogar y en el trabajo, y ser indicio de cambios en las relaciones y en la percepción de los roles de los progenitores, así como en los estereotipos predominante.

14 La duración de la licencia de paternidad varía, pero solo cinco países (Eslovenia, Finlandia, Islandia, Lituania y Portugal) ofrecen periodos de licencia que superan las dos semanas. En casi todos los países que la conceden, el padre tienen la posibilidad de decidir si gozar o no de su derecho. Esta licencia solo es obligatoria en Chile, Italia y Portugal.

15 “Global Gender Gap Report”, Foro Económico Mundial, 2014.

16 Con su entrada en vigor el 7 de febrero de 2002, se adhirieron a 29 países miembros especialmente europeos como Portugal, Suiza, Eslovenia, Eslovaquia, Rumanía, Países Bajos, Macedonia, Luxemburgo, Chipre, Italia, Hungría, Bulgaria y Austria así como algunos países africanos como Burkina Faso, Mali y Marruecos, mientras que en el continente han hecho lo propio Cuba, y Belice en el continente americano. En países como Perú se aprobó ampliar el periodo de licencia de maternidad, como consecuencia de haber suscrito y ratificado el Convenio 183 de la Organización Internacional del Trabajo.

17 La directora regional de ONU Mujeres para México, Centroamérica, Cuba y República Dominicana, Ana Güezmes, señaló en junio de este año que es fundamental que México ratifique el Convenio 183 de la OIT para responder a las demandas de las trabajadoras del país, quienes se encuentran en una situación de desventaja.

18 El gobierno del entonces Distrito Federal resolvió de manera unilateral que desde el 17 de noviembre de 2013 la licencia por paternidad para funcionarios que laboran en bajo su administración sería de 15 días naturales con goce de sueldo y aplica para quienes se convierten en padres o madres, por consanguinidad o adopción, en trabajadores de órganos centrales, desconcentrados y paraestatales.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de abril de 2016.

Diputadas: Claudia Sofía Corichi García, Verónica Delgadillo García (rúbricas).

Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Gloria Hernández Madrid, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, diputada por el estado de Hidalgo, María Gloria Hernández Madrid, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como, los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo anterior con base en la siguiente

Exposición de Motivos

I. Antecedentes

- El 8 de marzo de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma Constitucional por la que se reformaron y adicionaron diversos artículos a la Ley Suprema entre los que destaca el tercer párrafo a la fracción XIII del apartado B del artículo 123.

La adición en comentó consistió en:

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a XXXI. ...

B. ...

I. a XII. ...

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

...

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables. (las negrillas son propias)

XIII. Bis y XIV. ...

- El 18 de junio del año 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos entre las que se efectuó la relativa a la fracción XIII del artículo 123 y que consistió en:

Artículo 123. ...

...

Apartado A...

Apartado B...

I. a XII. ...

XIII. ...

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido. (las negrillas son propias)

...

...

Las reformas señaladas parten de una premisa común, existe desconfianza social e institucional en el actuar cotidiano de los cuerpos policiales, ministeriales y

periciales para garantizar investigaciones de hechos delictivos apegados al principio de legalidad Constitucional, con estándares de efectividad que disminuyan los índices de impunidad en materia penal, que otorguen a las víctimas resoluciones sostenidas en verdades procesales y con ellas provean su acceso a la justicia y a la verdad.

Derivado de esta ausencia de credibilidad, las reformas Constitucionales apuntadas fueron una de las vías por las que el Estado mexicano en sus diversos órdenes de Gobierno y en distintos escenarios de espacio, tiempo y circunstancias buscaron reaccionar para revertir esta concepción social negativa respecto a la Seguridad Pública (ciudadana) y la procuración de justicia en nuestro país.

II. Planteamiento del problema

La situación social y política que dio origen a las reformas de la fracción XIII del Apartado B, del artículo 123 Constitucional tienen el mismo origen y podría decirse en cierto sentido que son complementarias, sin embargo, es importante hacer algunas precisiones en lo individual para que en el momento oportuno sea visible un problema de violación a derechos humanos oculto tras la aceptación generalizada de sanción a servidores públicos con una imagen desgastada y desprestigiada como infortunadamente han sido las policías, los agentes del ministerio público y los peritos en México.

• Reforma constitucional de 1999

Así pues, la reforma del año 1999 contenía como problemática que "... La sociedad mexicana ha constatado, sin embargo, la actuación de malos elementos de los cuerpos de seguridad pública quienes han propiciado la impunidad o han participado en la comisión de ilícitos. La credibilidad y la confianza en estas instituciones encargadas de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, se ha visto perjudicada y deteriorada en perjuicio de quienes cumplen con su deber y observan una conducta íntegra en el desempeño de sus funciones. No son pocos los casos en que elementos de los cuerpos de seguridad pública han ofrendado su vida en el cumplimiento de su deber..."¹

No obstante, su pretensión consistía en que "...los miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales, de los municipios, entidades federativas y Gobierno Federal, puedan ser removidos libremente de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que en ningún caso proceda reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa utilizado para combatir el acto. En su caso, propone, sólo procedería la indemnización..."²

Y por otra parte reconocía la ausencia de sistemas de carrera en lo relativo a la selección, ingreso, formación, capacitación, profesionalización, desarrollo,

actualización, promoción, reconocimiento y separación de los servidores públicos por lo que apreciaba la necesidad de impulsar un servicio civil de carrera en todas las áreas del servicio público, a fin de instaurar o perfeccionar las ausencias referidas.

Una interpretación literal y armónica permite sostener como hecho que en 1999 se buscó:

1. La posibilidad de remoción de elementos policiales de todos los niveles, y por ello su utilizó la frase “podrán ser removidos”
2. La hipótesis normativa exigía para la posibilidad de la remoción, una valoración previa del asunto a partir del cual se resolviera que el elemento en cuestión, al momento de su remoción no cumplía con los requisitos de permanencia señalados en la ley aplicable.
3. Si el elemento de la institución policial interponía algún juicio o medio de defensa para suspender la remoción y ésta le era otorgada o bien ganaba el juicio o medio de defensa, no sería reinstalado o restituido sino únicamente indemnizado.

Ahora bien, como puede apreciarse, el texto reformado no contempló figuras como la suspensión temporal sino exclusivamente la remoción (lo que es en sí una sanción grave para el servidor público sobre todo si se considera que no sería reinstalado o reincorporado a su plaza, cargo o comisión) y esto es importante porque si bien va en consecuencia con la pretensión de expulsar de las instituciones policiales a los elementos que en su actuar pudiesen haber participado en la comisión de ilícitos, no existe la misma paridad con el texto aprobado en donde la remoción no era literalmente aplicable a la comisión de ilícitos como incorporaba la Iniciativa en sus consideraciones sino propiamente por no cumplir con requisitos de permanencia establecidos en la ley al momento de su remoción y que evidentemente podían traducirse en cuestiones del orden administrativo y no ilícitas pues estas conductas de presentarse, escaparían a la competencia de las leyes propias a la Institución policial para ser del conocimiento de las autoridades de procuración de justicia en materia penal, es decir, de una investigación delictiva.

Lo anterior pone de manifiesto que en su momento existió asimetría entre lo buscado por la reforma y lo establecido en el texto reformado de la fracción XIII, Apartado B, del artículo 123 Constitucional generando así un primer exceso en el establecimiento de la sanción a una conducta que debía contemplarse en el ámbito de lo administrativo, no así en la esfera de la investigación penal y debido a que la Constitución no puede ser inconstitucional luego entonces comenzó a aplicarse este criterio de remoción por cuestiones administrativas con la delicada consecuencia de remover de su encargo a quienes sin haber cometido conducta ilícita alguna o falta administrativa en el desempeño de sus labores sustanciales carecían de algún requisito administrativo y con ello se desvirtuó la finalidad

objetiva de la reforma; peor aún, en ninguno de sus apartados se abordó la existencia de un procedimiento previo para determinar la ausencia de los requisitos de permanencia por lo que podía bastar, como de hecho ocurrió, con que el titular de la institución así lo considerara para proceder a la remoción del elemento policial, de esta forma y sin la posibilidad de reinstalación, cualquier juicio promovido aún ganado adolecería de un elemento fundamental, la reparación del daño por la afectación a la dignidad, imagen, honorabilidad y fama pública de quien fuese objeto de una arbitrariedad demostrada mediante el juicio o recurso correspondiente.

Con los argumentos esgrimidos ha quedado patente que la presunción de inocencia se volvió un régimen de excepción a los elementos policiales cambiando la obligación del Estado a desahogar procedimientos ajustados a la legalidad por la atribución de desarrollar uno de naturaleza inquisitiva en detrimento de la seguridad pública (ciudadana) local y nacional.

- Reforma Constitucional de 2008

En otro sentido, la reforma del año 2008 realizó las siguientes modificaciones a la fracción XIII, Apartado B, del artículo 123 Constitucional:

i. El párrafo en cuestión (tercero de la reforma de 1999) pasó a ser el segundo en el año 2008.

ii. Incorporó como sujetos de remoción a los agentes del Ministerio Público y los peritos de la Federación, el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), los Estados y los Municipios.

iii. Introdujo dos hipótesis, la primera consistente en separación del cargo por no cumplir con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o la remoción por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

iv. Especificó que sólo la autoridad jurisdiccional podrá resolver si la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, este último concepto también fue incorporado para señalar el sentido de un posible error procesal o de investigación en la “acusación” del servidor público.

v. Aumentó la gravedad de la terminación del servicio pues en tanto la reforma de 1999 establecía que no podría ser reinstalado o restituido en la plaza, cargo o comisión (no así en otra dentro de la misma institución o servicio); en 2008 cambió a la imposibilidad del servidor público a ser reincorporado al servicio, es decir, no podría volver a ser incorporado en ningún espacio aunque fuese distinto al ocupado al momento de la suspensión o remoción y en algunos casos se extendió a ningún espacio en las áreas de seguridad pública y procuración de justicia, es decir, quedaría inhabilitado de por vida para trabajar en esas ámbitos.

Las consideraciones para las modificaciones aludidas fueron "...que aún y cuando el servidor público interponga un medio de defensa en contra de su remoción, cese o separación, y lograra obtener una sentencia favorable, tanto por vicios en el procedimiento que propicien la reposición del procedimiento como por una resolución de fondo, el Estado podrá no reinstalarlo. En cambio, en tales supuestos, sí estará obligado a resarcir al afectado con una indemnización.

Se ha considerado importante incluir a los agentes del ministerio público y peritos en ésta previsión constitucional, en la medida que son elementos fundamentales en el proceso de procuración de justicia e investigación y se requiere mantener su desempeño en los principios de profesionalismo, la ética y eficiencia plena en sus ámbitos laborales.

La confiabilidad de los dictámenes periciales constituye un elemento trascendental para las resoluciones del órgano jurisdiccional en su ámbito de competencia, y en su caso, le permite a la autoridad ministerial perfeccionar la integración de las indagatorias para una mejor persecución de delitos, en tanto que a la persona imputada le otorga mayores mecanismos de defensa ante una posible imputación infundada.

Como medida de combate a la corrupción en las instituciones policiales y de procuración de justicia, la reforma es contundente al señalar que elementos que han incurrido en incumplimiento o falta grave prevista en sus ordenamientos disciplinarios o laborales, no podrán ser restituidos en sus cargos por significar una falta a los valores institucionales de rectitud y alto valor ético que se requiere en el sistema de seguridad pública e impartición de justicia, que es pieza fundamental en el espíritu de la reforma.

Como podrá observarse, esta reforma propicia un sano equilibrio entre, por un lado, la necesidad de mantener un servicio de carrera, necesario para motivar al personal a tener una expectativa de profesionalización y crecimiento y, por el otro, el imperativo de contar con mecanismos eficientes de depuración de los elementos que se apartan de los principios de ética y ensucian y dañan a las instituciones..."³

• Reforma Constitucional de 2011

El 10 de junio del año 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, entre otros, el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificación es ampliamente conocida como "Reforma en materia de derechos humanos".

Desde su entrada en vigor, en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte (bloque de Constitucionalidad).

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (control de convencionalidad).

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, como consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Queda prohibida toda discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Revisión constitucional

Es bien sabido que la norma Constitucional es la fuente dogmática por excelencia de todo sistema jurídico, en México esto no es la excepción, por ello es de enorme trascendencia que aquella contenga en todo momento las disposiciones jurídicas que la legitimen como Ley Suprema y por esta razón deben observarse dos criterios, el interno conforme al cual las disposiciones Constitucionales no pueden ser contradictorias entre sí y segundo, el exterior por medio del cual la norma originaria es acorde con las disposiciones a que está obligado el Estado mexicano como integrante de la comunidad internacional.

A partir de los antecedentes y el argumento contenido en el párrafo anterior, es posible afirmar que la estructura actual del segundo párrafo, de la fracción XIII del Apartado B, del artículo 123 Constitucional presenta la siguiente problemática:

1. Desconoce a los Agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios como sujetos del derecho humano al debido proceso en la separación del cargo y/o remoción del servicio pues aún y cuando en la vía jurisdiccional el servidor público resultase víctima de una terminación injustificada esta no puede ser revertida generando así que cualquier error procesal sea inmodificable y consentido por la misma Constitución como mecanismo de prejujuicio en contra del servidor público que se trate, con efectos de sentencia firme y por lo tanto hace inútil que este impugne jurisdiccionalmente ya que la indemnización que obtuviese como “reparación del daño” no cambiaría en absoluto la afectación a su imagen pública, dignidad y continuidad laboral que serían un perjuicio de imposible reparación con las consabidas repercusiones en el ámbito social de quienes son “marcados” como servidores públicos ineficientes o corruptos pese a que hayan demostrado errores procesales, arbitrariedades e incluso persecuciones políticas como motivación a su separación del cargo o terminación del servicio.

No pasa desapercibido que pudiera considerarse esta medida como parte de las leyes propias a las que están sujetos los servidores públicos en comento sin

embargo, cuando la terminación del servicio es resuelta jurisdiccionalmente como injustificada, no solo se afecta el régimen laboral de estas personas sino, además, en su calidad de personas se violenta el derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad que se reivindican parcialmente con la indemnización económica y principalmente con la reincorporación al servicio de quien fue injustamente separado de él y así dar cumplimiento al mandato Constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y que en este apartado consisten en el debido proceso y el reconocimiento a la honra y dignidad humana .

2. En relación estrecha con las violaciones a derechos humanos señaladas, también está la vulneración al principio de presunción de inocencia ya que la separación del cargo o la terminación del servicio así determinadas en el procedimiento administrativo correspondiente son prueba preconstituida de responsabilidad o “culpabilidad” pues si bien puede demostrarse en juicio o medio de impugnación que esas resoluciones son contrarias a la verdad procesal y en consecuencia ilegales o viciadas, por sus efectos son materialmente inmodificables y por lo tanto el tratamiento de “corrupto, inconfiable, ineficaz, ineficiente e incluso de delincuente” permanece como el antecedente directo de la suspensión o terminación del servicio de los servidores públicos.

3. Si las reglas Constitucionales, convencionales y de protección a los derechos humanos establecen que en todos los procesos administrativos o jurisdiccionales debe observarse el derecho al debido proceso ,4 la presunción de inocencia 5 y a un recurso sencillo, rápido y efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales⁶ reconocidos en el bloque de constitucionalidad y que modifiquen tales resoluciones contrarias a la Ley para el respeto a la honra y el reconocimiento de la dignidad de quien se ve afectado por ellas; con cualquier disposición o norma jurídica, incluso Constitucional como lo es en este asunto, que establezca restricciones a estos derechos o los haga nugatorios se está incorporando un régimen de excepción similar al seguido en materia de delincuencia organizada pero en contra de Ministerios Públicos, peritos y policías, lo que es además discriminatorio porque corresponde al Estado obligación de desarrollar procesos administrativos o jurisdiccionales apegados al principio de legalidad por el que sus instituciones sean quienes demuestren con procedimientos ágiles, efectivos, transparentes y técnicos, la responsabilidad de un imputado y no que de ellos se consienta deliberadamente una sanción injustificada evitando que quien ha sido exculpado pueda reincorporarse al servicio activo como ocurre con otros servidores públicos no vinculados a la seguridad pública o procuración de justicia ante la obtención de una sentencia favorable respecto a la responsabilidad de se les imputa.

4. Irresponsabilidad de los servidores públicos que instruyen el procedimiento administrativo sancionador porque saben en forma anticipada que aun y cuando su determinación de suspensión del cargo o remoción del servicio sea resuelta por una autoridad jurisdiccional como injustificada, eso no modificará en forma alguna la sanción impuesta, dicho de forma coloquial, si ya saben que su resolución será

inmodificable sin importar que hayan violentado los derechos del servidor público sancionado, luego entonces no hay ninguna razón por la que estén obligados a respetar tales principios procesales, todo esto propiciado por la redacción actual de la norma Constitucional. En consecuencia de lo anterior, también puede decirse que los encargados de desahogar el procedimiento administrativo sancionador deben ser sujetos de responsabilidad administrativa cuando la autoridad jurisdiccional determine que la causa de injustificación de la suspensión o remoción sea la inobservancia de los principios del debido proceso y/o presunción de inocencia y que hasta ahora permanecen en la impunidad.

5. Menoscabo patrimonial del Estado en un doble aspecto, primero porque se invierten millones de pesos del presupuesto Federal y estatal en la preparación, capacitación y adiestramiento de Ministerios Públicos, peritos y policías que al ser removidos injustificadamente y sin la posibilidad de reincorporarse al servicio, los recursos que el Estado mexicano utilizó en ese servidor público no generan un beneficio para la sociedad y si por el contrario se transforma en una pérdida, segundo porque al pagar la indemnización señalada en la Constitución sin que existiere razón para suspender o remover al servidor público se transforma en una deuda indebida del Estado que es solventada con recursos de los contribuyentes.

Como ejemplo de la mala aplicación de la disposición Constitucional que se pretende modificar, en 2014 la Policía Federal pagó en indemnizaciones por remociones del servicio determinadas como injustificadas, la cantidad de 150 millones de pesos a 381 elementos de policía y de enero a octubre de 2015, 100 millones de pesos para 318 elementos de policía.⁷

Las cantidades señaladas representan una pérdida presupuestal en el doble aspecto comentado.

Por otra parte, el 10 de noviembre del año 2015 durante el 4 Foro Nacional “Sumemos Causas por la Seguridad, Ciudadanos+Policías”, el Comisionado Nacional de Seguridad, Renato Sales Heredia, mencionó que “Expulsamos a gente que tiene sobrepeso y no tiene control de estrés, y a quienes están vinculados con la delincuencia organizada, en lugar de atender a los que tienen sobrepeso y llevar a la cárcel a quienes se corrompen con el crimen”⁸ “... es urgente una reforma al artículo 123 de la Constitución, el cual pone a los policías en una grave situación de vulnerabilidad laboral , pues tienen menos derechos incluso que cualquier servidor público que si puede recuperar su trabajo si es despedido sin justificación. Se trata de que tengan los mismos derechos de otros empleados de la federación, de las entidades federativas, de los municipios (...) Cómo exigirle a la policía que respete derechos, que sea el escudo entre el delincuente y la víctima, si nosotros no respetamos sus derechos y si la propia Constitución los discrimina...”⁹

Señaló también que “...para ello es necesario comenzar por respetar los derechos de los policías. El artículo 123 de la Constitución es profundamente discriminatorio

con policías, fiscales y peritos...Por lo anterior es necesario modificar este artículo...”¹⁰

En otro sentido debe decirse que los mecanismos de evaluación y control de confianza para Ministerios Públicos, peritos y policías han sido el foco de atención y de escrutinio social pero no debe perderse de vista que estos son generalmente requisitos de ingreso y/o permanencia en el servicio por lo que su no aprobación generan la suspensión del cargo de acuerdo al propio texto de del Apartado B fracción XIII del artículo 123 Constitucional pero existen muchas otras hipótesis que actualizan la segunda sanción contemplada por el artículo en cita, esto es, la remoción del servicio por responsabilidad administrativa y que no se desprende de “reprobar” las evaluaciones de control de confianza sino de una queja interpuesta por un particular o bien una denuncia realizada por el superior jerárquico del servidor público, estas causales sí están vinculadas con las funciones operativas de los servidores públicos por el inadecuado ejercicio de ellas o la ilegalidad en su actuar, ejemplo de ello son detenciones arbitrarias, uso excesivo de la fuerza, desapego a los protocolos y/o manuales de operación, todas ellas y otras, justificantes de la remoción del servicio cuando han sido debidamente acreditadas, no obstante, debido a la naturaleza de las funciones que desempeñan Ministerios Públicos, peritos y policías, es recurrente que las personas o los profesionistas del ejercicio jurídico establezcan como estrategia el iniciar este tipo de procedimientos administrativos en contra de los servidores públicos que intervienen en los casos concretos sin sustento probatorio alguno pero que sirven a mandos superiores para presionar o coaccionar Ministerios Públicos, peritos o policías bajo la amenaza de perder sus empleos o bien como herramienta de “limpieza” respecto de aquellos elementos que no le son afines a sus intereses.

Con los argumentos de hecho y jurídicos vertidos, ha quedado expuesto un problema Constitucional multifactorial, con antecedentes cimentados en la seguridad pública de los mexicanos y el ejercicio adecuado del servicio público en los ámbitos de procuración de justicia y policial; no obstante la respuesta jurídica aportada por el Legislador desde el año 1999 no dio los resultados esperados, no está apegada a las normas protectoras de derechos fundamentales de acuerdo al bloque de constitucionalidad y le está costando a los contribuyentes enormes cantidades de dinero que pudieron ocuparse en la materialización de los objetivos estratégicos en materia de seguridad y justicia pero que fueron utilizados en pagar indemnizaciones derivadas de sanciones injustificadas y sin consecuencias para quienes instruyeron e instruyen y determinan tales resoluciones sin el mínimo de cuidado procesal, sin el menor cuidado a la observancia de los principios de legalidad, honradez, eficacia y eficiencia al que también están obligados y que por sujetar al Estado a pagos indebidos debieran ser sujetos de sanciones idénticas a las que imponen bajo las circunstancias expuestas. En este escenario, se requiere que la actividad legislativa nuevamente intervenga a fin de mitigar los efectos negativos de la aplicación indiscriminada de una disposición Constitucional creada para beneficio de los habitantes del país y que se ha manifestado en irregularidades, abusos y arbitrariedades que no son compatibles con los objetivos que se persiguen en la “...actual estrategia de seguridad pública, basada en la

focalización clara del problema de la violencia criminal y en la prevención del delito...”¹¹ distinta de aquella que se concentraba en el ataque frontal y la confrontación armada.

III. Propuesta legislativa

No debe pensarse que la desproporción de una sanción es negar la necesidad de la misma, antes bien, cuando un servidor público traiciona la confianza ciudadana y en consecuencia la de su país, debe someterse a las consecuencias jurídicas de su actuar indebido, abusivo, omisivo o ilícito y son las Instituciones del Estado y los mecanismos jurídicos preexistentes quienes determinen la responsabilidad de aquel así como la naturaleza y grado de la pena.

No obstante, la legalidad de aquella depende de un desarrollo procesal apegado a los principios y valores Constitucionales que legitiman el derecho de punir del Estado mexicano y que en los años recientes mediante el principio de progresividad y el bloque de constitucionalidad han transitado a un modelo más amplio de protección a los de derechos humanos de los que no puede excluirse a los servidores públicos inmersos en la procuración de justicia y seguridad pública quienes por el ejercicio de sus funciones pueden ser “héroes o villanos” pero que en su condición de humanos es indebido implementarles un esquema sancionador de excepción que tolere resoluciones injustificadas y alejadas de la nueva realidad jurídico procesal que se impulsa en nuestro país, de ahí que la necesidad de la pena y su imposición sean la consecuencia de una verdad procesal a su vez derivada de etapas o actos transparentes, respetuosos del ejercicio de defensa adecuada y de la imputación sólida y acreditada con medios probatorios que tras ser controvertidos resultaron en una sola pieza de convicción suficiente para justificar la separación del cargo o la remoción del servicio de cualquier servidor público en los diferentes niveles y ámbitos de gobierno y que en caso contrario se permita al inocente seguir gozando de la seguridad, tranquilidad y estabilidad laboral cuya separación o remoción indebida pudo provenir de hechos, circunstancias o acusaciones reales pero no acreditadas con las reglas al efecto existentes y de eso, la responsabilidad debe ser asumida por quienes con displicencia, desconocimiento o complicidad desahogan procedimientos inadecuados que concluyen en resoluciones injustificadas; esto quiere decir que la presente Iniciativa no está en desacuerdo con la sanción e incluso con una de naturaleza ejemplar a quienes teniendo la obligación legal y Constitucional de proteger la integridad de las y los mexicanos, aprovechan su posición de garantes de la seguridad para obtener beneficios personales vinculando su trabajo con la actividad delincinencial, burlándose así de la confianza depositada en su integridad personal y de servidores públicos, en suma, traicionando al Estado mexicano, a sus instituciones y a su pueblo, pero tampoco se puede sostener que el principio de legalidad, debido proceso, presunción de inocencia y no discriminación son derechos fundamentales de excepción cuando se trata de sancionar Ministerios Públicos, peritos o policías pues esto contradice los esquemas contenidos en el “...programa Rector de Profesionalización que buscan fortalecer la formación inicial y continua para el desarrollo de las competencias, capacidades y

habilidades de los integrantes de las instituciones de seguridad pública que incluyen la instalación del Consejo Académico del Centro Nacional de Formación de Mandos, como instancia rectora en los planes y programas de estudios destinados a la capacitación de mandos de las instituciones de seguridad pública...”¹²

La modificación Constitucional desarrollada en esta Iniciativa considera que el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 incorpora objetivos transexenales para lograr un México en Paz existiendo entre ellos líneas de acción como:

- Consolidar los procesos de formación, capacitación, actualización, especialización y desarrollo de los agentes del Ministerio Público Federal, peritos profesionales y técnicos, policías federales.
- Rediseñar y actualizar los protocolos de actuación para el personal sustantivo.
- Capacitar a los operadores del Sistema de Justicia Penal en materia de derechos humanos.
- Implantar un Nuevo Modelo de Operación Institucional en seguridad pública y procuración de justicia, que genere mayor capacidad de probar los delitos.
- Rediseñar el servicio de carrera de los operadores del Sistema de Justicia Penal, promoviendo la ética y el profesionalismo de sus servidores públicos.
- Mejorar la calidad de la investigación de hechos delictivos para generar evidencias sólidas que, a su vez, cuenten con soporte científico y sustento legal.
- Desarrollar criterios de selección y evaluación del desempeño y competencias profesionales.
- Mejorar los procesos de vigilancia en relación con la actuación del personal.
- Transparentar la actuación ministerial ante la ciudadanía, y robustecer los mecanismos de vinculación de las instituciones del Sistema de Justicia Penal con los diversos sectores de la sociedad y los medios de comunicación.

Las líneas de acción enlistadas dan cuenta que para el Gobierno de México alcanzar mejores y mayores condiciones de seguridad para los habitantes del país es una prioridad que pasa por robustecer las capacidades institucionales de procuración de justicia y seguridad pública, no así de la aplicación de sanciones indiscriminadas y unilaterales de imposible modificación en sus efectos y que de continuar imponiéndose perjudicarían profundamente la materialización de los objetivos planteados y desperdiciarían los recursos invertidos en la profesionalización y capacitación de servidores públicos que estarían constantemente bajo la “amenaza” de perder sus empleos sin justificación alguna,

es así que el texto actual del segundo párrafo, de la fracción XIII, del Apartado B, del artículo 123 Constitucional es incompatible con los avances alcanzados en la creación de un modelo de procuración de justicia y seguridad pública que disminuya los índices de delincuencia con base en el respeto a los derechos humanos, que responda a las exigencias del proceso penal acusatorio, que forme y profesionalice a los servidores públicos, que potencialice los recursos invertidos por el Gobierno de México en alcanzar esos objetivos y, que al mismo tiempo imponga sanciones proporcionales y con el rigor necesario para punir a quienes con su conducta demeriten la confianza de los mexicanos y traicionen los principios y valores Constitucionales que nos han jurado proteger.

Por otra parte, que le den a esos mismos servidores públicos la certeza jurídica de que sus derechos fundamentales no serán vulnerados y que ante la existencia de sanciones injustificadas en su contra, así resueltas por la autoridad competente, les permitan regresar al ejercicio pleno de sus atribuciones y funciones para el bienestar de los mexicanos y el único ordenamiento jurídico capaz de garantizar lo anterior, es la Constitución General de la República que “es el compendio de nuestra historia y la pauta de nuestro futuro” (Adolfo López Mateos)

Por los razonamientos y argumentos vertidos en esta Iniciativa, considero existe viabilidad material, jurídica y Constitucional en su contenido y, consecuentemente, someto al conocimiento, análisis, valoración y dictamen correspondiente, el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 123. (...)

(...)

A. (...)

B. (...)

I. a XII. (...)

XIII. (...)

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, y serán

removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. La remoción y sus efectos subsistirán hasta en tanto la autoridad jurisdiccional resuelva el juicio o medio de defensa que se hubiere promovido. Si la remoción resultare injustificada, el Estado deberá proceder a la reincorporación al servicio y estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho. En caso contrario, la remoción será permanente y surtirá sus efectos en los tres niveles de gobierno con independencia de aquel en que se haya determinado.

(...)

(...)

XIII. Bis a XV. (...)

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se derogan las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Notas

1 Gaceta Parlamentaria, año I, número 149, martes 3 de noviembre de 1998.

2 Ídem

3 Reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública (proceso legislativo) (18 de junio de 2008), Cuaderno de apoyo, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información, LX Legislatura Cámara de Diputados, SAD-07-08, Junio 2008, pág. 40.

4 Época: Décima Época, Registro: 2008560, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 15, Febrero de 2015, Tomo III, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: I.1o.A. J/4 (10a.), Página: 2168. Acuerdo de inicio del procedimiento de separación de la Policía Federal. Para respetar los derechos de audiencia y debido proceso debe hacerse constar en ese documento, cuáles son los hechos o conductas que dan origen al procedimiento, esto es, los exámenes de control de confianza no aprobados. De la interpretación sistemática de los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 31 de la Ley de la Policía Federal; 125, 142 y 143 del Manual del Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal, se advierte que para respetar los derechos de audiencia y debido proceso no basta que, formalmente, el

ordenamiento objetivo establezca un plazo para que el interesado plantee su defensa; que contenga la posibilidad de ofrecer y desahogar medios de convicción, o bien, que en el propio acto de inicio se le autorice a consultar el expediente administrativo respectivo, sino que es necesario que en el acto que se notifica, es decir, en el acuerdo de inicio del procedimiento, se den a conocer y se precisen los hechos o conductas infractoras que se atribuyan, a fin de que el gobernado esté en posibilidad de realizar una adecuada y oportuna defensa de sus intereses. Por tanto, en los casos en que el procedimiento administrativo de separación se instruya con motivo de la no aprobación de los exámenes de control de confianza, es necesario que la autoridad informe con toda precisión los hechos o conductas que den origen a tal procedimiento, esto es, los exámenes que no aprobó, sin que baste que informe que el servidor público resultó no apto en el proceso de evaluación.

5 Época: Décima Época, Registro: 2006590, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 43/2014 (10a.), Página: 41. Presunción de inocencia. Este principio es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices o modulaciones. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.

6 Artículo 25. 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", Clase de Instrumento: Tratado internacional Adopción:

22 de noviembre de 1969 Fecha de entrada en vigor internacional: 18 de julio de 1978 Vinculación de México: 24 de marzo de 1981 (Adhesión) Fecha de entrada en vigor para México: 24 de marzo de 1981 DOF: 7 de mayo de 1981.

7 Artículo "PF corre policías hasta por tener fea letra; gasta más de 250 mdp en indemnizaciones desde 2014" Portal de internet Animal Político. www.animalpolitico.com/2015/12/pf-corre-policias-hasta-por-tener-fea-letra-le-cuesta-mas-de-250-mdp-en-indemnizaciones-desde-2014/ Publicado el 3 de diciembre de 2015.

8 Artículo "Propone Renato Sales replantear exámenes de policías. Portal de internet del periódico El Universal" www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2015/11/10/propone-renato-sales-replantear-examenes-de-policias. Publicado el 10/11/2015

9 Artículo "PF corre policías hasta por tener fea letra; gasta más de 250 mdp en indemnizaciones desde 2014" Portal de internet Animal Político. www.animalpolitico.com/2015/12/pf-corre-policias-hasta-por-tener-fea-letra-le-cuesta-mas-de-250-mdp-en-indemnizaciones-desde-2014/ Publicado el 3 de diciembre de 2015.

10 Versión estenográfica de la clausura del Cuarto Foro Sumemos Causas por la Seguridad de Ciudadanos+Policías, celebrado en el Alcázar del Castillo de Chapultepec. Portal electrónico de internet de la Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República. comunicación.senado.gob.mx/index.php/información/versiones/24515-2015-11-01-07-29.html

11 Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, diciembre 12 de 2013, página 55.

12 Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, Diario Oficial de la Federación 30 de abril de 2014, página 20.

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de marzo de 2016.

Diputada María Gloria Hernández Madrid (rúbrica)

Que reforma los artículos 2o., 4o. y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Edith Yolanda López Velasco, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, diputada Edith Yolanda López Velasco, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, presenta iniciativa en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete para efectos de su discusión y aprobación, en su caso, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 2, 4 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo anterior y a efecto de reunir los elementos exigidos por el numeral 1 del artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados de este honorable Congreso de la Unión, la iniciativa se presenta en los siguientes términos

I. Exposición de Motivos

Con motivo del Día Internacional por la Eliminación de la Discriminación Racial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha declarado que los estados deben integrar dentro de sus esferas prioritarias el reconocimiento de los pueblos y comunidades afrodescendientes, a fin de que se les garantice justicia y desarrollo igualitario.

Por ello, México se encuentra obligado al reconocimiento constitucional de estos pueblos, tomando como base el derecho a la autoidentificación, y definir su personalidad jurídica colectiva, además de adoptar medidas que eliminen la discriminación racial de la que son objeto.

La presente iniciativa propone reformas constitucionales que reconocen plenamente la identidad y los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades afrodescendientes, su composición pluricultural, multiétnica y multilingüe, y en donde el estado se compromete a que sean respetados sin discriminación alguna, que tengan acceso a todos los servicios sociales, de salud física y mental, respetando su diversidad cultural, garantizando la protección integral, así como el ejercicio y acceso pleno a los derechos a la vida, alimentación, integridad física y emocional, desarrollo integral, educación comunitaria, indígena e intercultural y a la participación en todos los ámbitos, con perspectiva de género y trato igualitario, ejercer su medicina tradicional incluidas conservación de plantas medicinales, reconocer y proteger la propiedad intelectual colectiva respecto de su patrimonio cultural y tradiciones; varias instituciones de derechos humanos nacionales e internacionales, asociaciones civiles, habitantes de los pueblos y comunidades de afrodescendientes, representantes de elección popular, se manifestaron y reconocieron lo necesario y urgente de una reforma

constitucional para reconocer los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades afrodescendientes, sabemos que existen iniciativas presentadas en torno a este tema sin embargo, considero necesario que debemos impulsar y abonar al tema a fin de que estas reformas se materialicen y sean ya, una realidad en nuestro país.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha instado a los “Estados a adoptar medidas especiales de acción afirmativa y políticas estatales integrales con el fin de erradicar la discriminación racial estructural. En este sentido, urge a los estados a atender de forma particular la situación de los hombres y mujeres afrodescendientes, dada la discriminación múltiple que han sufrido de forma histórica en razón de su sexo, raza y otros factores, la desigualdad estructural que enfrentan debido a la persistencia de normas y prácticas institucionales que impiden el ejercicio pleno de sus derechos económicos, sociales y culturales básicos, es la población más afectada por la pobreza en la mayoría de países de la región, la precariedad en los indicadores relativos a condiciones básicas de vida digna, como mayores tasas de mortalidad infantil, menor esperanza de vida, bajo nivel de ingresos y nivel ocupacional en comparación con el resto de la población revela una situación de discriminación sistemática”.

De igual manera, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) advirtió que la falta de reconocimiento constitucional a los derechos de las personas afrodescendientes en nuestro país, demanda atención urgente, ya que la exclusión y la invisibilidad también son muestras de discriminación, que precisamente en donde se concentra la mayor parte de pueblos y comunidades afrodescendientes son en los estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Guerrero, Tabasco, Quintana Roo y Campeche.

Cabe señalar que la reforma es de tal importancia ya que según datos de la encuesta intercensal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) de 2015, hay un millón 381 mil 853 personas afrodescendientes en nuestro país, lo que representa 1.2 por ciento de la población nacional. Son 676 mil 924 hombres y 704 mil 929 mujeres. La mayor parte de esta población se encuentra en Guerrero, Oaxaca y Veracruz, su promedio de escolaridad es de 8.9 años, es decir cuentan con la secundaria prácticamente terminada, 82.1 por ciento está afiliado a algún servicio de salud y 53 por ciento de personas afrodescendientes de 12 años y más participan en actividades económicas.

Además cabe señalar que nuestra propia Carta Magna plasmó en su fracción segunda del artículo primero de la Constitución Política, que “queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”¹ . Lo primero que de esta norma se desprende es que no se refiere sólo a indígenas, sino a cualquier persona que se encuentre en el

territorio mexicano, es decir, que debe incluirse también a los pueblos y comunidades afrodescendientes. Por ello, las conductas presumiblemente discriminatorias son consideradas prohibidas ya que atentan contra la dignidad humana, anulan y menoscaban los derechos y libertades de las personas.

En este sentido conviene recordar que la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en su artículo primero expresa que por “discriminación racial” debe entenderse “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades, en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”².

Ante tales argumentos es necesario no seguir realizando conductas discriminatorias en contra de los pueblos y comunidades afrodescendientes, como lo prohíbe nuestra Carta Magna en sus artículos 1 y 2, en donde también señala claramente que los sujetos titulares de derechos no sólo son los pueblos indígenas sino también las comunidades en que se organizan, los individuos que las integran y aún cualquier comunidad que se asemeje a ella, interpretando que también se deben de incluir a los pueblos y comunidades afrodescendientes.

También es necesario reconocer que estos pueblos tuvieron una destacada participación en la historia de México, ya que desde la Conquista hasta nuestros días han estado presentes en distintos campos como la cultura, docencia, música y gastronomía, e incluso contribuyeron de forma destacada durante la lucha de Independencia.

Finalmente es una deuda que tiene el Estado mexicano de reconocer constitucionalmente su identidad y derechos fundamentales de los pueblos y comunidades afrodescendientes en los estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Guerrero, Tabasco, Quintana Roo y Campeche; visibilizar a este sector para incluirlo en las políticas públicas, ya que si bien estados como Oaxaca y Guerrero, han hecho lo propio reconociendo en sus constituciones locales estos derechos humanos, es necesario y urgente que nuestro máximo ordenamiento legal como es la Constitución federal establezca tal reconocimiento.

III. Fundamento legal de la iniciativa

Esta iniciativa se presenta en ejercicio de las facultades que tiene la suscrita en su calidad de diputada de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, y que le confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 6o., numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

IV. Denominación del proyecto de reforma

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 2, 4 y 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Texto normativo propuesto

Artículo Único. Se reforman los artículos 2, 4 y 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para quedar como sigue:

Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

La nación tiene una composición pluricultural, multiétnica y multilingüe, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y afrodescendientes, que son aquéllos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

La conciencia de su identidad afrodescendiente, cualquiera que sea la denominación regional que se autodesignen, es aquel que reconoce su ascendencia de poblaciones de origen africano que se asentaron en el territorio mexicano desde la época de la colonia o que llegaron con posterioridad, y que han desarrollado formas propias de organización social, económica, política y cultural, que posee aspiraciones comunes y afirma libremente su existencia como pueblo culturalmente diferenciado, como sujetos de derechos colectivos propios.

El derecho de los pueblos indígenas y afrodescendientes a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las comunidades y pueblos afrodescendientes, se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas y afrodescendientes a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Preservar su identidad, tradiciones, valores, principios, costumbres y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad, así como mantener, recuperar y fortalecer su patrimonio cultural, material e inmaterial.

V. ...

VI. ...

VII. Elegir, en los municipios con población indígena y afrodescendientes, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. ...

IX. Participar e implementar modelos educativos comunitarios, interculturales y lingüísticos, en coordinación con las instituciones correspondientes.

X. Mantener y ejercer su medicina tradicional a través de sus instituciones incluidas la conservación de plantas medicinales.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La federación, las entidades federativas y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y afrodescendientes, y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y afrodescendientes y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. ...

II. ...

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, fortaleciendo, promocionando y aprovechando debidamente la medicina tradicional y el establecimiento de un sistema de atención médica intercultural , así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. ...

V. ...

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen, promoviendo respeto y conocimiento de la diversidad cultural y lingüística.

VII. ...

VIII. Establecer políticas, programas y proyectos que garanticen sus derechos económicos, sociales y culturales, para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas y a los pueblos y comunidades afrodescendientes , en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

X. Reconocer y proteger la propiedad intelectual colectiva respecto de su patrimonio cultural y tradiciones.

XI. Impulsar sistemas agrícolas tradicionales con pertinencia cultural y sostenibilidad ambiental.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y

procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas y afrodescendientes , sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

Artículo 4. ...

Toda persona tiene derecho al acceso a las culturas y al disfrute de los bienes y servicios que presta el estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo la diversidad cultural de los pueblos indígenas y afrodescendientes , en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes.

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. ...

II. ...

III. ...

Los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley, a fin de que se respeten sus formas propias de organización social, económica, política y cultural, que garantice el ejercicio pleno de sus derechos colectivos.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a lo señalado en el presente decreto.

Tercero. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, contarán con un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de este

decreto para, en el ámbito de sus respectivas competencias, efectúen las adecuaciones secundarias correspondientes.

Notas

1 Artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante resolución 2106 (XX), el 21 de diciembre de 1965. Aprobada por el Senado de la República el 6 de diciembre de 1973. Ratificada por México el 20 de febrero de 1975. Diario Oficial de la Federación, 13 de junio de 1975.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de abril de 2016.

Diputada Edith Yolanda López Velasco (rúbrica)

Que reforma los artículos 109 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Carolina Monroy del Mazo, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, diputada Carolina Monroy del Mazo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, fracción I, del numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se permite someter a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 109 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa al régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Legislativo, con base en las siguiente

Exposición de Motivos

En los años recientes, la creación de normas, instituciones y mecanismos para dar mayor transparencia al ejercicio de la función pública, así como para prevenir y sancionar conductas inapropiadas de los servidores públicos, ha tomado una enorme fuerza en nuestro país, de suerte que las leyes, órganos y mecanismos para sancionar responsabilidades administrativas ha ido especializándose de tal manera, que al día de hoy prácticamente ningún servidor público escapa a la acción preventiva y sancionatoria prevista para este régimen de responsabilidades.

I. Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos

El artículo 108 de la Constitución establece que para los efectos de las responsabilidades previstas en el Título Cuarto de la misma, se considera como servidores públicos a “los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”¹ .

En el caso de los servidores públicos de las entidades federativas, el propio artículo 108 constitucional establece las bases que deberán tomar en cuenta las constituciones locales para precisar el carácter de servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en los órganos de gobierno de la entidad federativa, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como las responsabilidades en las que pueden incurrir –además de

las previstas en el párrafo tercero de dicho numeral– por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Así, en términos llanos, esta disposición constitucional no establece distinción alguna entre servidores públicos que lo son merced a un mandato democrático (los de elección popular) y los que lo son merced a un contrato administrativo.

El régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el texto original de la Constitución de 1917, consistente en faltas oficiales y delitos comunes imputables a legisladores federales, magistrados de la Suprema Corte, secretarios de Estado y procurador general de la República –y que concedía acción popular para denunciarlos–, fue modificado por vez primera en 1982 para ampliar el tipo y alcance de las responsabilidades que les son imputables, quedando previstas en el artículo 109 constitucional con tres variantes: política, penal y administrativa. Cada una de estas responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos tiene sus particularidades en relación con las causas que la originan, sanciones, sujetos, procedimientos y autoridades, como sigue:

1. Fracción I. Responsabilidad política. Es aplicable exclusivamente a los servidores públicos señalados en el primer párrafo del artículo 110 constitucional y se incurre en ella por actos u omisiones que “redundan en perjuicio de “los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”, estableciendo como sanciones la “destitución e inhabilitación del servidor público para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el sector público”, y quedando a cargo de las Cámaras del Congreso de la Unión la investigación y substanciación del procedimiento, así como la determinación de las sanciones.

2. Fracción II. Responsabilidad penal. Es aplicable a todos los servidores públicos y particulares; será determinada en los términos de la legislación penal aplicable, misma que define las conductas sancionables, los órganos investigadores y sancionadores, así como el procedimiento específico. Dos consideraciones aplican:

a. Tratándose de delitos imputables a los servidores públicos –enriquecimiento ilícito, cohecho, etcétera–, las sanciones deben graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios de carácter patrimonial causados por la conducta ilícita, además del decomiso y la privación de la propiedad de los bienes cuya legal procedencia no puedan acreditar.

b. Tratándose de los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 constitucional, existe un impedimento temporal –el llamado fuero– que imposibilita a la autoridad competente a proceder de inmediato en su contra, lo que no implica merma alguna en el alcance de la eventual responsabilidad penal. Este impedimento puede removerse mediante el procedimiento previsto en dicho artículo, el cual debe ser substanciado por la Cámara de Diputados. De resolver

positivamente la solicitud este órgano camaral, el servidor público quedará de inmediato a disposición de las autoridades competentes para ser procesado penalmente.

3. Fracción III. Responsabilidad administrativa. Es aplicable a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Las sanciones aplicables a este tipo de responsabilidad pueden consistir en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, las cuales deberán determinarse de acuerdo “con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones”. Los actos u omisiones que eventualmente den lugar a responsabilidad administrativa serán investigados y substanciados por la Auditoría Superior de la Federación o por el órgano de control interno del ente público donde labore el servidor público de que se trate, y será resuelta por el Tribunal de Justicia Administrativa competente o por el órgano interno de control, según corresponda. A diferencia de la responsabilidad política y de lo relativo a la inmunidad procesal en materia penal que aplica para determinados servidores públicos, para el fincamiento de responsabilidades administrativas, la Constitución no especifica un régimen especial, salvo el aplicable al titular del Ejecutivo federal.

Como se puede apreciar, cada una de estas responsabilidades que pueden ser imputables a los servidores públicos es de carácter autónomo, puesto que cada una obedece a causas distintas, es substanciada por órganos distintos, mediante procedimientos distintos y amerita sanciones distintas. Así lo establece el propio artículo 109, en su párrafo segundo, en el sentido de que los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes a cada tipo de responsabilidad deberán desarrollarse de manera autónoma y que no podrán imponerse dos veces sanciones de la misma naturaleza por una sola conducta. Esto quiere decir que si un servidor público, por ejemplo, cae en actos u omisiones que conlleven responsabilidad penal y dichos actos u omisiones también implican responsabilidad administrativa, la primera será conocida y sancionada en los términos de la legislación penal aplicable, y la segunda será investigada y substanciada con base en la LFRASP; la primera podría implicar una pena privativa de libertad y sanción económica, y la segunda podría implicar destitución del cargo, inhabilitación para desempeñar un cargo público por un tiempo determinado y sanción económica, distinta a la impuesta por la vía penal.

II. Leyes Reglamentarias en materia de responsabilidades de los servidores públicos

El artículo 113 constitucional, antes de su reforma en mayo de 2015², disponía que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos habrían de determinar sus obligaciones, las sanciones aplicables, los procedimientos y las autoridades que las aplicarían. Con base en esta disposición, el Congreso de la Unión emitió la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos (LFRSP) –publicada en diciembre de 1982–, la cual reglamentaba los tres tipos de responsabilidades imputables a los servidores públicos: política, penal y administrativa. Años más tarde, en marzo de 2002, el apartado relativo a la responsabilidad administrativa fue sacado de la LFRSP para crear la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), quedando desde entonces la LFRSP como reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 109 constitucional y la LFRASP como reglamentaria de la fracción III de este mismo artículo.

Enseguida abordaré al análisis de los ordenamientos que desarrollan lo relativo a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de los tres Poderes de la Federación y cómo aplican a cada uno de éstos:

1. Para el Poder Ejecutivo y órganos constitucionales autónomos. El ordenamiento aplicable es la LFRASP. Si bien este ordenamiento señala a las Cámaras del Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la Nación entre las autoridades que pueden aplicar sus disposiciones, lo cierto es que sus definiciones, conceptos, conductas sancionables, procedimientos, órgano sancionador y sanciones están referidos fundamentalmente a los servidores públicos de las dependencias y organismos de la administración pública federal, APF, lo que resulta comprensible considerando que la función administrativa es la que fundamentalmente identifica a este último Poder. De esta forma, la LFRASP es actualmente norma específica para los servidores públicos del Poder Ejecutivo federal y órganos constitucionales autónomos, y norma paraguas para los Poderes Legislativo y Judicial de la federación.

2. Para el Poder Judicial. Los ordenamientos aplicables son la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) y el Acuerdo 9/2005 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), de 28 de marzo de 2005, “relativo a los procedimientos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de este alto tribunal y del seguimiento de la situación patrimonial de éstos y de los servidores públicos a que se refiere el artículo 222 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la federación”, el cual establece los sujetos a quienes aplica, el procedimiento, las sanciones y los órganos sancionadores en dicho Poder. Dicho Acuerdo tiene como fundamento las facultades que la LOPJF otorga a la SCJN para establecer los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas de sus servidores públicos, y los procedimientos que deben seguirse para identificar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones previstas en su artículo 131, así como imponer las sanciones respectivas. También aplica la LFRASP en lo que no se oponga a la LOPJF.

3. Para el Poder Legislativo. La reglamentación relativa a las conductas, procedimientos, órganos sancionadores y sanciones aplicables a los servidores públicos del Poder Legislativo federal se encuentra un tanto en la indefinición, puesto que se rige por la LFRASP solamente “en lo aplicable”. Esta ley, como ya señalé, no es una norma específica para el Poder Legislativo, como sí lo es la Ley

Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), la cual, en materia de responsabilidades administrativas se limita a señalar:

a. Para la Cámara de Diputados

- Artículo 20. Facultad de la Mesa Directiva para “Determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria”, sin que esta norma defina en disposición alguna lo que debe entenderse por “disciplina parlamentaria”, aunque puede colegirse que está referida a las conductas y sanciones previstas por los artículos 62, 63 y 64 y 108 último párrafo de nuestra ley fundamental.
- Artículo 23. Facultad del presidente de la Mesa Directiva para “Requerir a los diputados que no asistan, a concurrir a las sesiones de la Cámara y comunicar al Pleno, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan con fundamento en los artículos 63 y 64 constitucionales, sanciones que, como se verá más adelante, son de aplicación automática.
- Artículo 53. Procedimiento para nombrar al titular de la Contraloría Interna y las funciones que realizará, las cuales equivalen a las que la LFRASP asigna a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la APF.

b. Para la Cámara de Senadores

- Artículo 67. Facultad del Presidente de la Mesa Directiva para “requerir a los senadores faltistas a concurrir a las sesiones de la Cámara y aplicar, en su caso, las medidas y sanciones procedentes conforme a lo dispuesto por los artículos 63 y 64 de la Constitución”.
- Artículos 112 y 113. Procedimiento para designar al titular de la Contraloría Interna, coordinar la recepción de sus declaraciones de situación patrimonial de los sujetos obligados, así como las funciones que realizará, mismas que la LFRASP asigna a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la APF.

La LOCGEUM remite a la LFRASP para la substanciación de los procedimientos administrativos en contra de los servidores públicos que realizan labores de esta naturaleza en las Cámaras; pero no contiene disposiciones que definan las conductas sancionables imputables a sus propios servidores públicos –incluidos los de elección popular–, ni tampoco disposiciones que reglamenten los procedimientos, órganos y sanciones aplicables. Vale aclarar que cada una de las Cámaras se rige por un Reglamento propio que, en tanto emitidos con base en lo dispuesto por la fracción I del artículo 77 constitucional, no tienen rango de ley y sus disposiciones aplican estrictamente al régimen interior de cada una de ellas. En efecto, ni el Reglamento de la Cámara de Diputados ni el Reglamento del Senado de la República pueden considerarse como normas reglamentarias de las disposiciones constitucionales en materia de responsabilidades administrativas,

según se deduce del contenido de la fracción III el artículo 109, que en distintos momentos hace referencia a la ley que reglamentará esta materia.

4. Para las entidades federativas. En tanto que el modelo institucional de la federación es reproducido en las entidades federativas para el efecto de proveer a un cumplimiento consecuente e integral de la función pública y a una adecuada coordinación tanto en el ejercicio de las facultades que éstas y la Federación tienen, como en el desempeño de los servidores públicos en los empleos, cargos y comisiones que tienen encomendados, cada órgano legislativo local ha emitido su propia ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos básicamente en los mismos términos en los que está concebida la norma federal. Lo mismo ocurre con la legislación estatal relativa a los servidores públicos del Poder Judicial local y su régimen de responsabilidades. Pero, como en el caso de la Federación, las entidades federativas carecen, en general, de una norma específica para sancionar responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Legislativo.

Algunas entidades federativas relacionan, en la ley orgánica de su Poder Legislativo, ciertas conductas y sanciones aplicables a los servidores públicos de elección popular, mismas que representan un buen punto de partida en términos de la reglamentación sobre el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de elección popular de este Poder.

5. Para los municipios. En este ámbito de gobierno sí se hace distinción entre los servidores públicos de elección popular y los que lo son merced a un contrato administrativo, para efectos de la determinación de las responsabilidades administrativas. En efecto, corresponde a los órganos legislativos de las entidades federativas incoar los procedimientos sancionatorios en contra de los integrantes de los ayuntamientos por incurrir en responsabilidad en el ejercicio de su cargo. Las legislaturas locales tienen así la facultad para suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por causas graves que establezca la legislación local. Llama la atención que la mayoría de las legislaturas locales han catalogado algunas faltas administrativas como causa grave para suspender o revocar el mandato de uno o varios ediles, por ejemplo: 1) faltar a un determinado número de sesiones del cabildo sin causa justificada; 2) pretender, con sus actos u omisiones, que el ayuntamiento deje de cumplir sus funciones; 3) provocar conflictos internos que hagan imposible el ejercicio de las atribuciones del ayuntamiento, etcétera.

Llama igualmente la atención que sea legalmente válido suspender o revocar el mandato democrático de un servidor público del ámbito de gobierno municipal –un presidente, un síndico o un regidor– por no cumplir con su deber de asistir a las sesiones del Cabildo o por provocar conflictos internos que hagan imposible el ejercicio de las atribuciones del Ayuntamiento, y que no lo sea tratándose de los legisladores locales que tienen un mandato democrático de idéntico origen. La misma consideración aplica en relación con los legisladores federales.

En resumen, en el ámbito federal se cuenta con la normatividad específica para incoar procedimientos sancionatorios en contra de los servidores públicos de los Poderes Ejecutivo y Judicial, y una normatividad incompleta en lo tocante al Poder Legislativo.

En el ámbito de las entidades federativas ocurre básicamente lo mismo: cuentan con normatividad específica en esta materia respecto de los servidores públicos de los Poderes Ejecutivo y Judicial, y de la administración pública municipal, incluida la aplicable a los servidores públicos de elección popular de este ámbito de gobierno; pero carecen de una normatividad específica y suficiente respecto de los servidores públicos del Poder Legislativo.

El régimen de responsabilidades de los servidores públicos, las causas que le dan origen, las sanciones, así como la legislación, órganos y procedimiento aplicables en el ámbito federal, puede expresarse en el siguiente cuadro:

	Política – Art. 109 fracc. I	Penal– Art. 109 fracc. II	Administrativa– Art. 109 fracc. III
Aplicable a	Servidores públicos a que se refiere el artículo 110 constitucional.	Todos los servidores públicos.*	Todos los servidores públicos.*
Causas	Por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.	Por la comisión de delitos federales o del fuero común.	Por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.
Sanciones	Destitución e inhabilitación del servidor público para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el sector público.	Las que se establezcan para los delitos cometidos. En casos de corrupción, se decomisarán y se privará de la propiedad los bienes adquiridos, además de otras penas.	Amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, y sanciones económicas que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.
Legislación Aplicable	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOGGEUM).	Legislación penal aplicable, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	Al Ejecutivo: Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP). Al Judicial: Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, LFRASP en lo que no se oponga a la primera, y Acuerdo 9/2005 de la SCJN. Al Legislativo: Lagunas legales. LOGGEUM no regula conductas sancionables, sanciones, órganos sancionadores ni procedimiento. Aplica la LFRASP a los empleados; a los legisladores sólo respecto de su declaración patrimonial. El Reglamento de cada una de las Cámara no tienen rango de ley.
Procedimiento aplicable	Juicio político	Declaración de procedencia (art. 110) y procedimiento penal respectivo.	Para los del Ejecutivo y el Judicial, el previsto en la legislación correspondiente. Para los del Legislativo no es del todo claro ni suficiente.
Órgano competente	Ambas cámaras del Congreso de la Unión.	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.	Al Ejecutivo: Auditoría Superior de la Federación (ASF), Contraloría Interna (CI) de cada ente o dependencia, Secretaría de la Función Pública (SFP), Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA). Al Judicial: ASF, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal y los que determine este último, y órganos de control interno. Al Legislativo: <ul style="list-style-type: none"> • A los de elección popular: No es del todo claro. • Al resto: ASF, CI de cada Cámara, TFJA.

* Observando el régimen de excepción previsto por el párrafo segundo del artículo 108 constitucional.

III. La responsabilidad administrativa de los servidores públicos

Para los efectos de la presente iniciativa, abordaré las particularidades que, en términos constitucionales, determinan la responsabilidad administrativa, así como los sujetos a quienes obliga y las lagunas legales que presenta nuestra legislación

secundaria en términos de las conductas y procedimientos sancionatorios aplicables a los servidores públicos de elección popular, específicamente a los del Poder Legislativo que es a la que me referiré.

Si bien la función administrativa no es la que identifica el quehacer fundamental del Poder Legislativo ni del Judicial, no puede desconocerse que quienes en dichos Poderes ostentan un empleo, cargo o comisión, también la llevan a cabo – si bien para propósitos distintos de los que corresponden a la administración pública– y que también pueden afectar, con sus actos u omisiones, la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño del mismo.

Nuestra Constitución define de manera muy específica algunas de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, y en otros casos lo hace de manera más general, señalando que la ley desarrollará el mandato constitucional. Algunos de estas responsabilidades las encontramos en los siguientes artículos:

1. Artículo 62, imputable a diputados federales y senadores. Consistente en desempeñar una comisión o empleo de la federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva. Conlleva una sanción automática: pérdida del carácter de diputado o senador.

2. Artículo 63, párrafo primero, imputable a diputados federales y senadores. Consistente en no presentarse a rendir protesta del cargo de diputado federal o senador en los términos de este artículo. Conlleva una sanción automática: declaración de vacancia y pérdida del cargo³.

3. Artículo 63, imputable a diputados federales y senadores. Consistente en la inasistencia durante 10 días consecutivos sin causa justificada o sin previa licencia de la Cámara respectiva. Conlleva una sanción automática: inhabilitación del cargo para el periodo de sesiones correspondiente.

4. Artículo 64, imputable a diputados federales y senadores. Consistente en no concurrir a una sesión sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva. Conlleva una sanción automática: la pérdida de la dieta correspondiente al día de la ausencia.

5. Artículo 108, último párrafo, imputable a los servidores públicos. Consistente en presentar su declaración patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las autoridades competentes, en los términos que señale la ley. En este caso la LFRASP, prevé las sanciones aplicables.

6. Artículo 109, fracción III, imputable a todos los servidores públicos⁴. Consistente en no afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, con los actos u omisiones relacionados con el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; las sanciones a las que pueden hacerse

acreedores son la amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, en los términos que señale la ley⁵.

Las responsabilidades administrativas que nuestra ley fundamental atribuye específicamente a los legisladores federales –contenidas en sus artículos 62, 63 y 64— se encuentran escasamente reglamentadas en la LOCGEUM, pues en ella solamente se faculta al Presidente de la Mesa Directiva de cada Cámara para establecer las sanciones correspondientes. Por otra parte, si bien el Reglamento de la Cámara de Diputados y el Reglamento del Senado de la República establecen las obligaciones que tienen las y los diputados y senadores –incluidas algunas de carácter administrativo—, dichas disposiciones no podrían considerarse como reglamentarias de la fracción III del artículo 109 constitucional, puesto que ambos ordenamientos tienen el carácter de resoluciones económicas de cada cámara, en los términos de la fracción I del artículo 77 constitucional. Es decir, carecen del rango de ley puesto que cada uno fue aprobado autónomamente por la Cámara a la que aplica en lo concerniente a su régimen interior.

El Reglamento del Senado de la República prescribe que, con base en lo dispuesto por el artículo 11 de la LFRASP y de lo dispuesto por la LOCGEUM “los grupos parlamentarios, la Mesa y el Pleno, con la participación que corresponda, en sus respectivos ámbitos de competencia, tienen a su cargo los procedimientos relativos para la aplicación de sanciones administrativas a los senadores”. Sin embargo, al no existir una norma con rango de ley que describa los actos y omisiones por los que los senadores incurrir en responsabilidad administrativa, ni las sanciones aplicables, este mandato parlamentario queda en la nada jurídica.

En la LFRASP se ha reglamentado la responsabilidad administrativa a que se refieren los artículos 108, último párrafo, y 109, fracción III, fundamentalmente en lo tocante a los servidores públicos de la APF. Y si bien algunas de las conductas descritas en el artículo 8 de esta ley podrían ser perfectamente atribuibles a los servidores públicos del Poder Judicial y a los del Poder Legislativo –incluidos los de elección popular—, lo cierto es que como las obligaciones previstas en dicho numeral están descritas en términos de las funciones específicas que corresponden al Ejecutivo, están ausentes un gran número de obligaciones de carácter administrativo que están relacionadas con el cumplimiento de las funciones que tienen a cargo los otros dos Poderes, como ausentes están las disposiciones específicas sobre el procedimiento, órganos sancionadores y sanciones aplicables a sus propios servidores públicos. Se trata, como dije antes, de una ley específica para el Poder Ejecutivo y ley paraguas para los Poderes Legislativo y Judicial en materia de responsabilidades administrativas.

En el caso del Poder Judicial de la Federación, lo relativo a las conductas que conllevan responsabilidad para sus servidores públicos, sanciones, procedimientos y órganos responsables de desahogarlos, se encuentra reglamentado en el Título Octavo de la LOPJF y en el Acuerdo 9/2005 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mencionado líneas arriba.

En lo tocante a las responsabilidades administrativas a que se refieren los artículos 108, último párrafo, y 109, fracción III, de los servidores públicos del Poder Legislativo, como ya señalé, la legislación aplicable es precaria, lo que pudiera resultar entendible –aunque no justificable– merced a las particularidades que definen el origen de los empleos, cargos o comisiones que allí se desempeñan y que presento enseguida.

Los servidores públicos del Poder Legislativo lo son:

- a. Por mandato constitucional, aplicable a los 500 diputados y 128 senadores que son electos democráticamente, quienes duran en su encargo tres y seis años, respectivamente; y
- b. Por disposición de ordenamientos secundarios, aplicable a los secretarios generales, tesoreros, contralores internos y demás personal.

Dadas estas particularidades en el Poder Legislativo –y otras circunstancias histórico-políticas que no corresponde analizar en esta exposición de motivos–, el régimen de responsabilidades administrativas de sus servidores públicos ha carecido de una reglamentación que las atienda en su cabal dimensión, para que puedan ser sancionables por responsabilidades administrativas relacionadas con las funciones que dicho Poder tiene encomendadas, incluidos los servidores públicos de elección popular, quienes actualmente sólo son sancionables con base en lo dispuesto por los artículos 62, 63, 64 y último párrafo del artículo 108 de la Constitución. Valga señalar que las facultades que la LOCGEUM otorga a los órganos de control interno de cada una de las Cámaras, aun con la remisión a la LFRASP, no alcanzan para incoar procedimientos sancionatorios en contra de los servidores públicos de elección popular por la comisión de conductas que pudieren implicar responsabilidad administrativa.

En resumen, la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos está reglamentada en lo específico tratándose de los Poderes Ejecutivo y Judicial; pero no lo está para los del Poder Legislativo, circunstancia que amerita una revisión a detalle y, por supuesto, su atención procedente.

IV. La reforma constitucional de 2015 para establecer el Sistema Nacional Anticorrupción

Como es de todos conocido, el 27 de mayo de 2015 fue publicado el decreto de reformas y adiciones a la Constitución por el que, entre otros:

1. Se crea el Sistema Nacional Anticorrupción;
2. Se establece que en lo relativo a la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observarán las disposiciones constitucionales aplicables a dicho

Poder, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización y aplicación de los recursos públicos; y

3. Se establece la facultad del Congreso de la Unión para emitir la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Estos dos ordenamientos deberá aprobarlos el Congreso de la Unión y ser publicados antes del 27 de mayo del año en curso, momento en el cual entrarán en vigor las reformas y adiciones a nuestra ley fundamental en esta materia, de acuerdo con el régimen transitorio de dicho decreto.

Nos encontramos en un momento histórico crucial para establecer las bases constitucionales que hacen falta para subsanar las lagunas constitucionales en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Legislativo, incluidos los de elección popular. Esta circunstancia amerita una revisión a fondo y conlleva un compromiso de nuestra parte para sentar estas bases constitucionales que permitan dar paso a una legislación secundaria que establezca, con toda claridad, las particularidades que en materia de responsabilidades administrativas deben observarse tratándose de los servidores públicos del Poder Legislativo, propuesta que plantearé en el proyecto de Decreto que someto a consideración de esta Soberanía con la presente iniciativa.

V. Bases constitucionales para sancionar responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Legislativo

El fundamento constitucional que hace falta para que también nosotros, legisladores federales y locales, respondamos por los actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa, debe partir del hecho de que nuestro cargo tiene un origen democrático, a diferencia del que tienen el resto de los servidores públicos del Poder Legislativo, y que a partir de esta diferencia sustancial, las conductas sancionables, el órgano sancionador, las sanciones aplicables y el procedimiento respectivo, también deben ser diferentes.

1. Conductas sancionables. En la diferenciación que hagamos sobre las obligaciones que competen a los servidores públicos del Poder Legislativo, compañeras y compañeros, no debemos omitir que todos los actos y omisiones deben apegarse a:

- La legalidad, que implica el cumplimiento puntual, verídico, fiel y recto de las obligaciones derivadas del empleo, cargo o comisión que se desempeñe.
- La honradez, que es la calidad que distingue a quien sabe respetar y tiene honra; que tiene estima y respeto de la dignidad propia, además de buena opinión y fama adquiridas por la virtud y el mérito.

- La lealtad, que es el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad, del honor, de la entereza y de la probidad.
- La imparcialidad, que es la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud.
- La eficiencia, que es un talento fundamental en términos de responsabilidad administrativa, consistente en la capacidad para disponer de algo o de alguien para hacer las cosas bien, siguiendo un sistema de pasos y procedimientos para garantizar la calidad en el cumplimiento de un mandato o un deber, utilizando la menor cantidad posible de recursos.

2. Órgano sancionador. Las conductas sancionables, tal como establece la Constitución, pueden ser graves y no graves. En este sentido, la propuesta consiste en que las conductas no graves de los servidores públicos de elección popular sean conocidas por el órgano interno de control de cada Cámara y resueltas por el Pleno de esta última, según recomendación de dicho órgano interno de control, considerando que su titular es electo por mayoría calificada de cada Pleno. La investigación y substanciación de los procedimientos incoados por conductas graves en que incurran los servidores públicos de elección popular, debe recaer en un órgano colegiado integrado por servidores públicos que tengan un mandato democrático derivado, es decir, aquéllos cuyo nombramiento debe ser realizado por alguna de las cámaras del Congreso de la Unión; desahogado el procedimiento, este órgano colegiado emitiría una recomendación sobre la sanción aplicable al servidor público de elección popular que sería determinada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. En caso de que la sanción consistiere en destitución o inhabilitación, ésta tendría que ser aprobada por el Pleno camaral correspondiente.

3. Sanciones aplicables. Deberán definirse en la legislación secundaria y corresponder a las que la propia Constitución determina: suspensión, inhabilitación, destitución y sanciones económicas. Deberán compadecerse, además, con la conducta atribuible a los servidores públicos, el origen de su cargo y la posición que ocupan en cada Cámara.

4. Procedimiento. Deberá desarrollarse en la legislación secundaria y dependerá de la gravedad del acto u omisión y del órgano competente.

5. Régimen especial. En el caso de los servidores públicos de elección popular, convendrá establecer que si de la conducta atribuible pudiere presumirse la comisión de un delito, no será necesario solicitar la Declaración de Procedencia si se hubiere aprobado previamente su destitución como diputado/a o senador/a.

VI. Conclusiones

El llamado fuero, que tiene el objetivo fundamental protegernos contra detenciones eventualmente derivadas de acusaciones falsas, no debe ser salvoconducto a

favor de quienes ostentamos un cargo de elección popular para cometer atropellos. Y no lo es, tratándose de los actos u omisiones que puedan implicar responsabilidad administrativa. Para este tipo de actos no existe ni debe existir inmunidad alguna.

¿Y en qué consiste un acto u omisión por el que un legislador federal puede incurrir en responsabilidad administrativa?. Eso tendremos que trabajarlo a detalle en la ley que nos demos para reglamentar la fracción III del artículo 109 constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Legislativo.

La sociedad mexicana está cansada de ver imágenes de sus representantes populares insultándose, o mofándose de sus correligionarios, o durmiendo a pierna suelta en el Pleno camarál, o en estado de ebriedad amedrentando a policías, o haciendo ostentación de su cargo, o liados a golpes entre las curules. A este recinto han ingresado personajes auspiciados por representantes populares, a golpe de mazazos y a lomos de caballo, que encabezan y azuzan a grupos encolerizados, con el único propósito “dar la nota”, sin importarles gran cosa la destrucción del patrimonio que es de todos. Y todo ello, enarbolando la bandera de la libertad de expresión.

Es cierto, el artículo 61 de nuestra Carta Magna señala que los diputados y senadores somos inviolables por las opiniones que manifestemos en el desempeño de nuestro cargo, y que jamás podremos ser reconvenidos por ellas. Pero no confundamos: una cosa es nuestro derecho a expresar nuestra opinión y otra muy distinta querer atropellarlo todo enarbolando esta bandera.

En nombre de esa libertad de expresión se han cometido un exceso tras otro en varios recintos parlamentarios del país; en nombre de la libertad de expresión se ha abusado del mandato que los electores nos dieron y en ocasiones se ha llegado a excesos inauditos. En nombre de la libertad que la Constitución nos otorga para ejercer nuestro cargo, se vulneran, una y otra vez, esos principios fundamentales a los que ella nos obliga: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

La libertad para manifestar la opinión propia no debe degenerar en libertinaje para abusar de un derecho sagrado. El fuero no alcanza para proteger ningún tipo de tropelías ni es licencia amplia para comportarse con desdoro, patanería, deslealtad, ineficiencia y deshonestidad.

Nuestra ley fundamental nos considera sujetos sancionables por responsabilidad administrativa, que no es otra que la omisión o comisión de conductas que atenten contra los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Ha faltado ponerle nombre a estas conductas y describirlas; ha faltado señalar quién debe conocerlas, investigarlas y sancionarlas; ha faltado establecer el procedimiento a seguir. Ha faltado, en suma, reglamentar todo lo relativo a las

responsabilidades administrativas de los servidores públicos de elección popular del Poder Legislativo.

¿Cómo sancionar los episodios de violencia física o verbal entre dos o más legisladores, que con tanta frecuencia ocurren en los recintos camarales del país? Tendremos que analizarlo a detalle, porque a nosotros habrá de aplicar.

¿Cómo sancionar a quien, bajo el mismo argumento de la libertad para emitir su opinión, destruye puertas, mobiliario o la infraestructura de los edificios propiedad de las Cámaras del Congreso de la Unión? ¿Cómo sancionar a quien, en nombre de su libertad para opinar sin ser reconvenido, se despoja de su ropa y se exhibe prácticamente desnudo en el recinto parlamentario? Por supuesto que un legislador es inviolable por las opiniones que manifieste en el desempeño de su cargo y jamás podrá ser reconvenido por ellas; pero no confundamos manifestación de una opinión con conductas indecorosas, bravuconas, insolentes, intolerantes, violentas o ultrajantes.

¿Cómo sancionar a quien se presenta en estado de ebriedad o con aliento alcohólico a las sesiones del Pleno o de las comisiones? ¿O a quien trata con descortesía y prepotencia a quienes aquí laboran o asisten a realizar alguna gestión? ¿O a quien se comporta de forma descortés y altanera, exigiendo trato preferencial en instituciones públicas o privadas, en establecimientos comerciales, o en cualquiera otra circunstancia? ¿O cuando se profieren palabras insultantes, o se arrojan objetos o se exhiben letreros insultantes con el propósito de humillar al adversario, o se falta a la disciplina parlamentaria que todas y todos protestamos cumplir y hacer cumplir, bajo el pretexto de que se está ejerciendo la libertad de expresión?

¿Cómo sancionar a quienes realizan gestiones en las comisiones camarales para lograr, por ejemplo, que se asignen recursos a entidades federativas o municipios, a cambio de recibir un favor determinado? ¿O a quien destina para uso personal los recursos públicos que debieran aplicarse a fortalecer la atención a la ciudadanía y las relaciones con esta última, las cuales están íntimamente relacionadas con la función representativa que tienen los legisladores?

Es momento de poner un alto a cualquier exceso que pueda implicar afectación a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y elaborar ese catálogo de conductas sancionables imputables a las y los legisladores, y que no tienen nada que ver con las funciones que el Poder Legislativo tiene encomendadas para servir a la ciudadanía con la emisión de normas justas, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, la revisión de la Cuenta Pública o la designación de servidores públicos que deberán cumplir tareas sensibles para el adecuado funcionamiento de las instituciones del país.

Por lo expuesto y fundado, someto a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se

adicionan la fracción III del artículo 109 y la fracción V del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto

Único. Se adiciona un párrafo tercero a la fracción III del artículo 109, y un párrafo segundo a la fracción V del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

I. ...

II. ...

III. ...

...

La investigación y substanciación de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de elección popular del Poder Legislativo, derivadas de conductas graves, estará a cargo de un órgano colegiado integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, un representante del Consejo de la Judicatura Federal y un representante del Comité de Participación Ciudadana a que se refiere la fracción II del artículo 113 de esta Constitución. La ley establecerá las conductas sancionables, graves y no graves, los procedimientos, sanciones y recursos. Corresponderá al Tribunal Federal de Justicia Administrativa imponer las sanciones correspondientes tratándose de conductas graves, debiendo atender a la recomendación que emita el órgano colegiado que ha substanciado el procedimiento; si la recomendación consistiere en la destitución o inhabilitación del servidor público de elección popular y el Tribunal así lo acordare, dicha resolución deberá ser aprobada por el Pleno de la Cámara correspondiente. A los órganos de control interno de cada Cámara corresponderá lo conducente respecto de las conductas no graves y formular recomendación al Pleno camaral respectivo sobre la sanción aplicable para su aprobación.

...

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

La investigación y substanciación de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de elección popular del Poder Legislativo de las entidades federativas, derivadas de conductas graves, estará a cargo de un órgano colegiado que deberá estar integrado, al menos, por el titular de la entidad de fiscalización local, el titular del organismo garante a que se refiere la fracción VIII del presente artículo, un representante del Consejo de la Judicatura local y un representante del Comité de Participación Ciudadana que formen parte del sistema local anticorrupción a que se refiere el último párrafo del artículo 113 de esta Constitución. La ley establecerá las conductas sancionables, señalando las que serán consideradas graves, los procedimientos, sanciones y recursos. Corresponderá al Tribunal de Justicia Administrativa local imponer las sanciones correspondientes tratándose de conductas graves, atendiendo a la recomendación que emita el órgano colegiado que ha substanciado el procedimiento; si la recomendación consistiere en la destitución o inhabilitación del servidor público de elección popular y así fuere resuelto por el tribunal, dicha resolución deberá ser aprobada por el Pleno de la legislatura local correspondiente. A los órganos de control interno de las legislaturas locales corresponderá lo conducente respecto de las conductas no graves y formular recomendación al pleno sobre la sanción aplicable para su aprobación.

...

VI. ...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La legislación secundaria a que se refiere el presente decreto deberá ser aprobada dentro de los 180 días siguientes a su entrada en vigor.

Tercero. El órgano colegiado a que se refiere el párrafo segundo adicionado a la fracción III del artículo 109 constitucional, deberá constituirse formalmente una vez publicada la legislación secundaria a que se refiere el artículo transitorio inmediato anterior.

Cuarto. Las denuncias de conductas graves eventualmente atribuidas a un legislador federal antes de la entrada en vigor de la legislación secundaria a que se refiere el artículo segundo transitorio del presente decreto, serán recibidas por el órgano interno de control de la Cámara respectiva, debiendo integrar el expediente respectivo y reservarlo junto con la documentación y pruebas aportadas, para su entrega al órgano colegiado responsable de la investigación y substanciación del procedimiento, una vez que éste se haya constituido formalmente.

Quinto. Las legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a sus textos constitucionales y emitir la legislación reglamentaria correspondiente dentro de los 180 días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

Sexto. Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a las contenidas en el presente decreto

Notas

1 El régimen especial aplicable al presidente de la República quedó establecido en el texto original de la Constitución de 1917 (artículo 108), y consiste en que durante el tiempo de su encargo, sólo puede ser sancionado por traición a la patria y delitos graves del orden común, mediante procedimiento que debe substanciarse ante el Senado de la República en los términos del artículo 110 constitucional.

2 La reforma constitucional sobre responsabilidades de los servidores públicos, publicada el 27 de mayo de 2015, trasladó el contenido fundamental del artículo 113 a la fracción III del artículo 109 constitucional, para que en ella quedara prescrito todo lo relativo a las responsabilidades administrativas. En el nuevo artículo 113 quedó previsto todo lo relativo al Sistema Nacional Anticorrupción. Esta reforma constitucional deberá entrar en vigor a más tardar en mayo de 2016, de acuerdo con el régimen transitorio del decreto.

3 Llama la atención la responsabilidad a que alude el párrafo cuarto del artículo 63 constitucional, imputable a los diputados y/o senadores, así como a los partidos políticos que los hubieren postulado, por no presentarse, sin causa justificada, a desempeñar el cargo dentro de los treinta días siguientes a aquél en que se hubieren instalado formalmente cada una de las cámaras. Este tipo de responsabilidad, así como la sanción aplicable, procedimiento, órgano sancionador, etcétera, no ha sido abordada, ni reglamentada en ninguna ley. La LOCGEUM, que en este caso reglamenta todo lo relativo a la legal instalación de cada una de las cámaras para que puedan “ejercer su cargo” –de acuerdo con el artículo 63 constitucional—, solamente previene el procedimiento, condiciones y requisitos para llevar a cabo la sesión constitutiva de cada una de ellas, así como para la realización de la sesión de Congreso General para la apertura formal de los periodos ordinarios de sesiones –en los términos de los artículos 65 y 66 constitucionales—; pero se deja en el vacío reglamentario el supuesto previsto por

dicho párrafo cuarto del artículo 63 constitucional. En la LOGGEUM se da por sentado que este supuesto nunca ocurrirá, pues se limita a señalar que los diputados y senadores rendirán la protesta constitucional ante el Presidente de la Mesa Directiva de la respectiva Cámara, y que los que se presenten o sean llamados al ejercicio del cargo, lo harán con posterioridad a la sesión constitutiva.

4 Con la excepción prevista en el párrafo segundo de su artículo 108.

5 Estas sanciones no son automáticas, como en el caso de las previstas por los artículos 63 y 64 ya señalados, y deben ser conocidas, investigadas, substanciadas y resueltas en los términos previstos por la ley de la materia, en este caso la LFRASP.

Ciudad de México, a 7 de abril de 2016.

Diputada Carolina Monroy del Mazo (rúbrica)

Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado José Guadalupe Hernández Alcalá, del Grupo Parlamentario del PRD

Problemática

Una de las etapas en la que las mujeres trabajadoras y sus familias enfrentan circunstancias de vulnerabilidad es el periodo de licencia por maternidad; esto se debe en parte a que nuestra legislación no ofrece las alternativas para posibilitar una administración correcta de la alimentación materna que requiere el recién nacido.

Si bien es cierto la tutela de los derechos en materia de salud y en el ámbito laboral, son aspectos que han sido objeto de reformas constitucionales, así como parte de la obligación que representa el cumplimiento de los instrumentos internacionales suscritos por México.

También lo es que aun hacen falta adecuaciones que garanticen parámetros adecuados y particularidades que permitan lograr la garantía y efectividad práctica de estos derechos.

La presente iniciativa plantea por un lado el otorgamiento de periodos más prolongados de licencia por maternidad a los establecidos actualmente, los cuales científicamente son más recomendables y están relacionados con la salud de la madre y su hijo.

Por otra parte, el establecimiento de una política de alimentación a través de la lactancia y respectiva construcción de infraestructura apropiada para tal efecto.

En este último punto se plantea de manera específica la obligación de la administración pública y privada para la conformación de espacios denominados "lactarios" que contribuyan a alcanzar el propósito de conseguir esta política de alimentación.

No podemos soslayar que la Organización Mundial de la Salud ha señalado la necesidad de que exista un periodo mínimo de 6 meses de lactancia natural exclusiva desde el día de nacimiento y de 2 años en complemento con otros alimentos.

Argumentación

La importancia de la lactancia materna radica en que el extraordinario alimento vivo y único provisto por las madres a sus hijos, contiene no sólo la cantidad

adecuada de nutrientes, sino los citoblastos que a su vez sirven como un factor inmunitario y preventivo de enfermedades.

Los componentes únicos de la leche materna, especialmente las grasas, son fundamentales para su desarrollo óptimo del cerebro del recién nacido que prácticamente duplica su masa en los seis primeros meses de vida.

Literalmente existen miles de ingredientes distintos en la leche materna, y la gran mayoría de ellos no se puede replicar artificialmente. El calostro y la leche materna tienen elementos anti infecciosos, por lo que la leche materna no sólo es el mejor alimento para el bebé en términos de nutrición; también tiene un valor efectivo para prevenir enfermedades.

En ese orden de ideas es obligatorio que existía una red familiar, social y legislativa que se convierta en la fuente de confianza y apoyo a la mujer para procurar cada vez más la lactancia materna en nuestro país.

La lactancia no es solo el mejor alimento para el bebé; debemos tener presente que para la madre implica una reducción en las posibilidades de tener cáncer de ovario y mama.

Si nos referimos a su importancia en el plano social, la lactancia puede crear precisamente, una sociedad más saludable y emocionalmente más segura, al crear un fuerte vínculo y fortalecer la autoestima de la madre y sus hijos.

Por ello para la Organización Mundial de la Salud, OMS, es recomendable que los niños sean amamantados de forma exclusiva durante los primeros 6 meses de vida.

A pesar de estas recomendaciones los índices de lactancia materna siguen siendo bajos y es necesario garantizar el derecho para que las madres amamenten a sus hijos; lo hagan de forma exclusiva y continúen con la lactancia hasta los dos años del menor.

En contraste la tendencia a no amamantar se hizo más notoria en las décadas de 1950 y 1960, cuando menos del 15 por ciento de los bebés de dos meses de edad eran amamantados.

Durante aquellos años se informó una marcada declinación en la lactancia en algunos países de Asia y América Latina. En aquel momento existieron diversas razones para disminuir la lactancia, entre ellas el uso por cierto innecesario de sustitutos de la leche materna y la promoción activa por parte de los fabricantes de estos sustitutos.

Las prácticas promocionales se han regulado ahora en muchos países, pero los fabricantes evitan los códigos de conducta aceptados y promueven sus productos, aunque tales prácticas puedan contribuir a la morbilidad infantil.

Las sociedades modernas obligan a las mujeres a estar ausentes de sus hogares y de sus niños durante períodos prolongados, por lo general para trabajar, por ello se ha inhibido su lactancia materna.

Aunque la legislación laboral ha establecido descansos para la lactancia por parte de sus trabajadoras, la distancia del hogar y los problemas de transporte hacen poco práctico que las madres aprovechen estos descansos.

Aunque puede ser posible que una madre lacte a su bebé cuando se encuentran juntos (generalmente en casa), cuando están separados, el bebé recibe su alimentación con fórmulas.

La madre puede extraer su propia leche y dejarla para que alguien alimente en su ausencia al bebé con un biberón pero en la práctica pocas lo hacen.

Suministrar a los bebés sustitutos de leche materna en una edad temprana es peligroso incluso cuando la lactancia continúa. El reemplazo innecesario parcial y temprano de la leche materna con sustitutos de fórmulas o de biberones, introduce riesgos y algunas veces problemas serios para el niño, la madre y la familia.

En 1981 se aprobó el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de Leche Materna, que son el conjunto de reglas destinadas a proteger la lactancia materna de las prácticas comerciales poco éticas y en 1990, la Asamblea Mundial de salud de la OMS recomienda a todos los gobiernos adoptar el Código.

La aprobación del Código Internacional para la Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna y de algunas otras resoluciones que apoyan la lactancia natural, ha llevado a cierta complacencia y a la falsa creencia de que el problema se ha solucionado.

Antes de referirnos al marco normativo podemos decir que hace unos cien años, todos los niños eran amamantados. Toda una serie de creencias populares y erróneas teorías, además de una serie de factores socioeconómicos y religiosos, modas y estilos de vida, contribuyeron al rechazo de la lactancia materna entre las clases media y alta de muchos países de la Europa de los siglos XV al siglo XIX.

Se consideraba al amamantamiento como algo indigno, vergonzoso, propio de las clases inferiores o de los animales. De esta manera, se pone de moda la lactancia mercenaria por medio de nodrizas o madres de leche del pueblo llano.

Sin embargo durante el siglo XIX todos los tratados médicos afirmaron la superioridad de la leche de mujer, aunque químicos y comerciantes ya habían entrado al campo de la alimentación infantil.

Los avances obtenidos en las últimas décadas en la composición de leches para lactantes a partir de modificaciones de leche de vaca, han conseguido productos químicamente similares a la leche materna, aunque desprovistos de las propiedades inmunitarias.

Esta leche administrada en dosis adecuadas al lactante consigue resultados nutricionales satisfactorios pero las consecuencias a largo plazo, siguen siendo desconocidas.

Ahora bien, la leche materna es una vacuna disponible para prevenir millones de decesos de niños es más accesible, segura, se administra oralmente, y no necesitara de una cadena de conservación en frío.

Es por tanto, un imperativo público de salud establecer los parámetros que se deben incorporar a nuestra legislación; cabe destacar que México fue signatario en la Declaración del Milenio, para resolver problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario, en lo que concierne al tema, algunos de sus objetivos son el reducir la mortalidad infantil, erradicar la pobreza, el hambre, igualdad entre géneros y mejorar la salud materna.

La Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, OPS, señalan que México ocupa el segundo nivel más bajo en Latinoamérica en materia de lactancia materna y actualmente el seguimiento (2008-2013) de la Iniciativa Mundial sobre Tendencias de la Lactancia Materna nos coloca en el lugar 79 de 82 países.

En consecuencia en el marco de la Semana Mundial de la Lactancia Materna, misma que se celebra en más de 120 países del 1 al 7 de agosto, se deben retomar los ideales de la Declaración de Inocenti (Firmada por la OMS y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, sobre la protección, el fomento y el apoyo de la lactancia materna.

El Convenio sobre la Protección a la Maternidad, prevé una licencia mínima de doce semanas, y se recomiendan acordar catorce, por lo que México sigue la recomendación mínima por dicha organización internacional, lo cual no asegura la alimentación y nutrición que requiere la población infantil de nuestro país, de acuerdo a nuestras propias características y deficiencias alimentarias.

Existen países firmantes del convenio que otorgan licencias con duración de catorce semanas o más, países como Chile, otorgan dieciocho semanas, España dieciséis, Venezuela dieciocho y algunos países europeos como Italia otorgan diecisiete o más.

No existe homogeneidad en los plazos establecidos para trabajadoras de la iniciativa privada y del servicio público en México, por lo que al tratarse de lo mismo se debe otorgar un periodo de licencia idéntico.

Al mismo tiempo es claro que no se atiende al menos la sugerencia de catorce semanas como estándar internacional, de ahí la importancia de homologar nuestros propios criterios, y establecer un parámetro mucho más amplio.

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo, la fuente principal de ingresos familiares en todo el mundo en un treinta por ciento es resultado del trabajo de la mujer, y en ese mismo porcentaje es que las mujeres en nuestro país se dedican al trabajo fuera del hogar.

A lo largo de los años, el periodo de lactancia materna ha estado disminuyendo, actualmente, según la Organización Mundial de la Salud, el promedio de lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses de vida del bebé es de 14.4 por ciento, colocando a México en el penúltimo lugar.

Con políticas públicas (tales como la Iniciativa Mundial sobre Tendencias de la Lactancia Materna de seguimiento mundial, o la del Hospital Amigo del Niño y de la Madre, preventivas, multidisciplinarias, calificables y cuantificables, de participación ciudadana, así como leyes más justas con las madres, los padres y los recién nacidos se podrán obtener los logros esperados.

Sentar las bases para la existencia de un impacto real y positivo en materia de salud, economía, educación y equidad de género, para nuestras presentes y futuras generaciones, permitirá a nuestro país construir los pilares para alcanzar las metas propias del Estado, así como las acciones estratégicas para acercarnos al cumplimiento de los compromisos internacionales y a los imperativos éticos que favorezcan a la población.

Las ventajas para la salud del hijo y la madre entre otras se encuentran; evitar alergias; se provee azúcar, grasas y proteínas necesarias para la buena salud del bebé; ayuda a la madre a recuperarse después del nacimiento y a mejorar su salud en el futuro; cada alimentación es un verdadero trasplante del sistema inmunológico maduro de la madre a su hijo; se reducen las probabilidades de padecer infecciones en los oídos, diarrea y enfermedades respiratorias; se reducen las probabilidades de desarrollar obesidad infantil.

Cualquier obstáculo en la alternativa de recibir leche materna es una violación a los derechos de la madre y recién nacido, pues existe evidencia científica decisiva sobre las ventajas de la lactancia natural para la salud.

Una menor morbilidad y mortalidad infantil, favorece en especial a las dos terceras partes de la población mundial que vive en la pobreza, puesto que representa menos gastos familiares, además de menores tasas de infecciones y menos hospitalizaciones en niños alimentados con esta leche.

Un niño que no se amamanta y que no recibe lactancia exclusiva durante los primeros seis meses de vida, pierde todas las ventajas que proporciona la lactancia por sus nutrientes, así como sus propiedades inmunológicas, ya que la alimentación artificial puede contribuir a la malnutrición proteico-energética, y puede incluir el marasmo nutricional.

Las propiedades de la leche materna son insustituibles ya que inmediatamente después de dar a luz al bebé, la madre produce calostro y en pocos días, la leche llega y aumenta en gran cantidad para suplir las necesidades del niño.

La producción de leche de una madre está influenciada sobre todo por las exigencias de su bebé, cuya succión estimula la secreción de la leche, la cantidad con frecuencia aumenta de alrededor de 100 a 200 ml al tercer día del nacimiento y de 400-500 ml en el momento en que el bebé tiene diez días de edad y esta producción puede continuar aumentando hasta mil o mil 200 mililitros por día.

Un niño sano de cuatro meses de edad, de peso promedio y que crece normalmente, si se alimenta al pecho exclusivamente, recibirá de 700 a 850 ml de leche materna en un período de 24 horas.

Al considerar que los bebés pueden comer tanto cuanto deseen, siempre tendrán suficiente leche. Esta es probablemente la única oportunidad en la vida en que una persona puede comer tanto cuanto desee y siempre que lo desee.

Por esto todos los estudios indican con claridad que los nutrientes que hay en la leche de una madre sana y bien nutrida, satisfacen todas las necesidades nutricionales del niño si consume suficiente leche.

Como he mencionado es de particular importancia la presencia del calostro en la leche materna que genera factores antiinfecciosos (que no se encuentran presentes en las fórmulas para bebés).

Algunos anticuerpos e inmunoglobulinas actúan en el intestino del niño y atacan a los organismos que causan enfermedades, y evitan así infecciones. Células vivas, sobre todo glóbulos blancos, pueden producir sustancias importantes como interferón (que pueden combatir los virus), inmunoglobulina A, lactoferrina y lisosomas; otros factores, como el factor bífido que ayuda a ciertas bacterias amigas, como los lactobacilos, a crecer y proliferar en el intestino del niño, ayudan a garantizar un entorno ácido (por el ácido láctico) que resulta desfavorable para el crecimiento de organismos patógenos.

En términos simples, la leche materna contribuye a que el intestino del bebé sea un medio adverso y hostil para los organismos causantes de enfermedades.

No obstante la ciencia y la industria se han unido para producir sustitutos de la leche humana con la intención de imitarla en términos de la cantidad de nutrientes que hay en la leche materna.

Las fórmulas infantiles, son la alternativa de la leche materna para los bebés que no pueden ser amamantados, sin embargo todas se basan en leche de mamíferos, por lo general leche de vaca y aunque pueden ser una opción no son lo mismo.

Incluyen los nutrientes conocidos que el niño necesita, aunque en algunos aspectos las fórmulas infantiles son tan distintas de la leche humana, que pueden ser no aptas y peor aún, peligrosas.

Las leches manufacturadas no tienen las propiedades anti infecciosas y las células vivas que se encuentran en la leche humana. Los productos manufacturados pueden ocasionarle al niño problemas de salud que nunca serían causados por la leche humana.

La consecuencia más grave en niños alimentados con fórmula es una mayor tasa de eczema, otras alergias, cólicos y el síndrome de muerte infantil repentina, con respecto a niños que reciben leche materna, además los productos manufacturados son muy costosos.

Debemos asegurarnos de legislar para que se garantice el derecho a la lactancia materna y a que esta no debe ser un procedimiento complicado y difícil. Debe ser algo agradable para madre e hijo, si se dan circunstancias correctas de seguridad, apoyo, información e incentivo.

Es importante que las madres tengan un fácil acceso a una buena asesoría y apoyo, que las leyes laborales y condiciones de trabajo reconozcan las necesidades especiales de las madres lactantes en la fuerza laboral.

Si la lactancia se acepta por los y empleadores como una práctica usual y necesaria, se harán arreglos para que la madre pueda tener a su bebé cerca de ella durante los primeros seis meses de vida.

La protección, apoyo y promoción de la lactancia natural requiere de una estrategia integral que facilite a las madres y a sus hijos el ejercicio práctico de su derecho.

La alimentación con leche materna y la buena nutrición en la infancia son aspectos cruciales para la supervivencia infantil, para reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad entre los menores de cinco años, y erradicar la pobreza extrema y el hambre.

La actuación de los profesionales de la salud respecto a la lactancia ha mejorado en las últimas dos décadas, pero existe todavía la necesidad de educar a los futuros trabajadores de la salud sobre la lactancia y reeducar a los profesionales actuales. Se requiere mejorar la capacitación de los médicos, enfermeras, parteras y otros profesionales de la salud.

El Poder Legislativo, los gobiernos y la sociedad somos responsables de poder garantizar la alimentación y nutrición adecuada mediante la lactancia materna con periodos de licencia mucho más amplios y proteger los derechos de las mujeres trabajadoras.

Al mismo tiempo se requiere aumentar la conciencia colectiva sobre los grandes beneficios no solamente para los niños, sino para la sociedad en su conjunto.

Tomar medidas concretas para establecer sitios agradables de trabajo tanto como sea posible, para la madre y el niño, abogar e insistir en una política pública basada en los derechos relacionados con la maternidad y la lactancia para considerarla como “la primer vacuna” que recibe el niño, significa protegerlo de infecciones frecuentes y desnutrición que amenazan su vida. Tenemos que abordar por tanto, a la lactancia materna desde el punto de vista social, nutricional e inmunológico, dotando a nuestro marco jurídico de elementos que faciliten su acceso.

En cuanto a la prevención, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud es posible evitar el síndrome de muerte súbita del lactante, o bien en adultos que recibieron lactancia materna en la infancia, suelen tener menor tensión arterial y menores concentraciones de colesterol, así como menores tasas de sobrepeso, obesidad y diabetes.

45 por ciento de la carga de morbilidad de los menores de 5 años, se asocia con la mala nutrición. Por esto los primeros dos años de la vida del niño son especialmente importantes.

Finalmente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer señala:

...Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social...

Por su parte la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer:

...El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;

A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados parte tomarán medidas adecuadas para:

- a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;
- b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales...

El Convenio sobre la protección de la maternidad; de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo

...Toda mujer a la que se aplique el presente Convenio tendrá derecho, mediante presentación de un certificado médico o de cualquier otro certificado apropiado, según lo determinen la legislación y la práctica nacionales, en el que se indique la fecha presunta del parto, a una licencia de maternidad con una duración mínima de doce semanas y se recomienda acordar una duración de catorce...

Consecuentemente la lactancia materna es sin duda una medida preventiva para evitar enfermedades y una incuestionable fuente de alimentación sana que proporciona los nutrientes que necesita el ser humano, por estas razones tenemos que abordarla desde el punto de vista social, nutricional e inmunológico, dotando a nuestro marco jurídico de elementos que faciliten su acceso.

Fundamento legal

Por lo expuesto, el suscrito diputado José Guadalupe Hernández Alcalá , integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo establecido por los artículos 71, fracción II, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a las licencias de maternidad y los derechos de del menor a la alimentación y adecuada nutrición a través de la lactancia materna

Artículo Único. Se reforma y adiciona el artículo 123, fracción V, del Apartado A y la fracción XI del Apartado B, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue

Artículo 123. ...

...

A.

I. a IV. ...

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de ocho semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y ocho semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de cuarenta y cinco minutos cada uno para alimentar a sus hijos, hasta el término máximo de veinticuatro meses; disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles y lactarios.

VI. al XXXI. ...

B. ...

I. a X. ...

XI. ...

a)...

b)...

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de ocho semanas de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otras ocho semanas después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de cuarenta y cinco minutos cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles y lactarios.

d) a f)...

XII. a XIV. ...

Transitorio

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4503-VI, jueves 7 de abril de 2016

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio legislativo de San Lázaro, a 7 de abril de 2016.

Diputado José Guadalupe Hernández Alcalá (rúbrica)

Que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Elena Orantes López, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, diputada María Elena Orantes López, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el décimo párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de responsabilidad social enfocada a la niñez, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

México suscribió la Convención sobre los Derechos del Niño en septiembre de 1989, la cual fue convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Su promulgación significó un cambio de perspectiva en la forma como se concebía la relación entre derechos e infancia; se pasó de ver a los niños como objetos de medidas de protección y de acciones asistencialistas, a reconocerlos como sujetos titulares de sus derechos desde su nacimiento.

El artículo cuarto de la Carta Magna sufrió varias reformas con el propósito de integrar en su contenido distintas disposiciones para salvaguardar y promover el respeto a los derechos de la niñez, estableciendo disposiciones como la contenida en el décimo párrafo del artículo 4o. de la Constitución. En él se establece la obligatoriedad del Estado para facilitar a los particulares que coadyuven en el cumplimiento de los derechos de la niñez.

Esta disposición significó un avance importante en la suma de esfuerzos de todo el Estado para continuar con la actividad permanente de suscitar una mayor responsabilidad sobre los derechos de la niñez. Pero por otro lado supone una actividad un tanto cuanto pasiva, al establecer que solo estará obligado a otorgar las facilidades.

De acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española, la palabra facilitar, origen de otorgar facilidades, significa “hacer fácil o posible la ejecución de algo o la consecución de un fin”

(<http://dle.rae.es/?id=HT9f5JQ>), por lo que se afirma que la actividad es un tanto pasiva.

Por otro lado, la defensa de los derechos de la niñez implica mayores acciones que conlleven la suma de esfuerzos, no solo para cumplir el propósito, sino para fomentar e incentivar la generación de tareas que reflejen la voluntad más amplia por proteger e impulsar los derechos de la niñez, por parte de los particulares.

La UNICEF ha promovido la participación de empresas para fortalecer los esfuerzos de colaboración del sector privado con los derechos de la niñez, brindando apoyo a compañías que pretenden reforzar su compromiso en aras de una contribución positiva para las comunidades y entorno mundiales, y proporcionar el apoyo para conseguir su responsabilidad social corporativa y sus objetivos.

Este es el espíritu proactivo que el Estado mexicano debe poner en práctica para la consecución del objetivo, dado a que aún falta mucho por hacer, sobretodo en este sector empresarial, para erradicar prácticas que vulneran los derechos de los niños.

En México, más de 3 millones de niños, niñas y adolescentes entre los 5 y 17 años de edad están trabajando –cuando deberían estar en las aulas, recibiendo educación-, de acuerdo al Módulo sobre Trabajo Infantil de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE 2011). Lo anterior equivale al 12.5 por ciento de la población infantil de este mismo rango de edad. De ellos, 1.1 millones son menores de 14 años, es decir, no han cumplido con la edad mínima para trabajar marcada por la Ley Federal del Trabajo.

La UNICEF ha propuesto diez principios que las empresas deberán cumplir para contribuir al respeto de los derechos de los niños y las niñas, a estos principios los ha denominado “Los derechos del niño y principios empresariales”, que pretenden identificar una serie de acciones que todas las empresas deben implementar para respetar los derechos de niño: tanto para prevenir y remediar cualquier impacto adverso sobre los derechos humanos de los niños como para apoyar, promover y hacer avanzar estos derechos. Los principios ponen de manifiesto el tremendo potencial positivo que tienen las empresas (grandes y pequeñas), y buscan promover las mejores prácticas empresariales. Los Principios representan una invitación a todas las empresas a nivel global a evaluar el impacto que tienen sobre los niños y a tomar medidas para crear un mundo mejor para ellos.

En este sentido algunas empresas se han sumado a esta gran cruzada, como muestra del compromiso con la niñez, pero este hace falta la disposición expresa con para que el Estado, en su conjunto, fomente este tipo de acciones en las que el Gobierno genere incentivos para que los particulares participen más activamente en el desarrollo de políticas, que ayuden, entre otras cosas, a disminuir el alto índice de trabajo infantil que hay en nuestro país, en donde las empresas juegan un papel fundamental.

Por lo expuesto, sometemos a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona el décimo párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de responsabilidad social enfocada a la niñez

Artículo Único. Se reforma y adiciona el décimo párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

...

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez y fomentará responsabilidad social enfocada a la niñez.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de abril de 2016

Diputada María Elena Orantes López (rúbrica)

Del Congreso de Chihuahua, con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 27 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Chihuahua, Chih., a 15 de marzo de 2016.

Diputado José de Jesús Zambrano Grijalva

Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

Presente

Para su conocimiento y los efectos conducentes, le remito copia del acuerdo número 794/2016 II P.O., así como del dictamen que le dio origen, por medio del cual la Sexagésima Cuarta Legislatura del honorable Congreso del Estado de Chihuahua, envía al honorable Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto a efecto de reformar los artículos 27 y 115, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de establecer la concurrencia del municipio con la asamblea ejidal y/o comunal para efectos de regularización de la tenencia de la tierra y determinar el uso de suelo de ejidos y comunidades con fines de asentamientos urbanos.

Sin otro particular de momento, le reitero a usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente

Diputada María Elvira González Anchondo (rúbrica)

Presidenta del Honorable Congreso del Estado

Acuerdo No. 794/2016 II P.O.

La Sexagésima Cuarta Legislatura del honorable Congreso del estado de Chihuahua, reunida en su segundo período ordinario de sesiones, dentro del tercer año de ejercicio constitucional

Acuerda

Primero. La Sexagésima Cuarta Legislatura del honorable Congreso del estado de Chihuahua envía al honorable Congreso de la Unión, iniciativa con proyecto de decreto a efecto de adicionar un párrafo sexto recorriendo el contenido de los subsecuentes, a la fracción VII del párrafo décimo del artículo 27, así como un

segundo párrafo al inciso e) de la fracción quinta del artículo 115, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar redactados de la siguiente manera:

Artículo 27. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

I. a VI. ...

VII. ...

Los municipios de manera concurrente con la asamblea ejidal y de las comunidades, podrán, regularizar el régimen de tenencia de la tierra y determinar el uso de suelo de ejidos y comunidades con fines de asentamientos urbanos en los términos que para el efecto establezca la Ley.

...

...

VIII. a XX. ...

Artículo 115. ...

I. a IV. ...

V. ...

a) a d)...

e) ...

Los municipios de manera concurrente con la asamblea ejidal y de las comunidades, podrán regularizar el régimen de tenencia de la tierra y determinar el uso de suelo de ejidos y comunidades con fines de asentamientos urbanos en los términos que para el efecto establezca la Ley.

f) a i)...

...

VI. a X. ...

Transitorio

Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Remítase copia del presente acuerdo y del dictamen que le da origen, al honorable Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tercero. La Sexagésima Cuarta Legislatura exhorta respetuosamente a las Legislaturas de las Entidades Federativas y a la de la Ciudad de México, para que tengan a bien sumarse a la propuesta de adición de los artículos 27 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de establecer la concurrencia del municipio con la asamblea ejidal y/o comunal para efectos de regularización de la tenencia de la tierra y determinar el uso de suelo de ejidos y comunidades con fines de asentamientos urbanos.

Dado en el salón de sesiones del Poder Legislativo, en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua, a los quince días del mes de marzo del año dos mil dieciséis

Diputados: María Elvira González Anchondo (rúbrica), presidenta; Ana Lilia Gómez Licón (rúbrica), Juan Eleuterio Muñoz (rúbrica).

Que reforma el artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Verónica Delgadillo García y José Clemente Castañeda Hoeflich, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Los suscritos diputados Verónica Delgadillo García y José Clemente Castañeda Hoeflich, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo establecido por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de pensiones de expresidentes, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

Primero. El ámbito económico del país no presenta del todo un escenario alentador, y basta con observar los recientes recortes a la administración pública federal y medidas que fueron anunciadas recientemente por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México.

La Secretaría de Hacienda dio a conocer un ajuste preventivo en el gasto de la administración pública federal por un monto cercano a los 132 mil millones de pesos¹, dentro de los ajustes se contemplan reducciones a viáticos, alimentación del personal, telefonía entre otros.

Si bien la situación económica actual del país depende en gran medida de la volatilidad en el mercado internacional, no debe ser justificación alguna para caer en una deficiente administración de los recursos públicos, ya que la política de gasto se vuelve trascendental y de suma importancia.

Incluso la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 134 primer párrafo establece las características en que los recursos públicos deben ser administrados:

“Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”

Segundo. La dinámica que ha venido presentando el desarrollo económico en el mundo sigue beneficiando a quien más tiene y perjudicando a quien menos tiene, y la brecha salarial se vuelve cada vez más amplia entre las personas que siguen ganando cada vez menos y aquellos más ricos.

México se encuentra dentro de los países con mayor desigualdad salarial, ya que 10 por ciento de la población más rica se encuentra 30.6 veces por encima de 10 por ciento más pobre². Una desigualdad que indudablemente genera, de forma inmediata, una desaprobación social y que puede verse agravada cuando se incluyen abusos de poder, casos de injusticia o simplemente cuando 21.4 por ciento³ de nuestra población se encuentra por debajo del umbral de la pobreza.

“La capacidad adquisitiva de los mexicanos ha caído tres cuartas partes en los últimos 40 años. En 1976, con un salario mínimo, una familia podía comprar hasta casi cuatro veces más de lo que puede adquirir ahora. Los niveles de pobreza se han mantenido estables en los últimos 20 años, sin embargo, la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita mexicano ha sido de más de 1 por ciento anual en esos mismos años.”⁴

Pareciera que el fenómeno de la desigualdad se ha convertido en algo común, y que ha logrado llegar a un punto donde es irremediable, por lo tanto provoca una aceptación resignada. “Hay una naturalización de la desigualdad, siempre se ha vivido en una sociedad desigual y hay una altísima tolerancia que explica también la ostentación que los ricos hacen en este país”⁵

Aunado a lo anterior, nuestro país se caracteriza por tener trabajadores pobres, donde 19 por ciento⁶ tiene un ingreso por debajo de la línea de la pobreza; por una desigualdad laboral entre hombres y mujeres; por menores oportunidades laborales para las mujeres; y por una brecha de género donde las remuneraciones de las mujeres se encuentran por debajo de lo que ganan los hombres.

Tercero. El escenario desalentador que presenta nuestro país, que deja marcada una tendencia de gran desigualdad social y económica, es una realidad tangible para millones de personas, siendo indispensable atender y corregir el rumbo hacia donde nos dirigimos. Por lo que el gasto responsable de los recursos públicos es inminentemente, así como constitucionalmente establecido, prioritario si es que queremos llegar hacer frente a la desigualdad.

Por lo que una pregunta obligada sería: ¿cómo justificar la existencia de pensiones millonarias que reciben servidores públicos?, en particular la de aquellos que se desempeñaron como presidentes de la República, cuando gran parte de la población mexicana no puede acceder a una jubilación digna o a un retiro que le permita vivir sin preocupaciones económicas.

La presente iniciativa con proyecto de decreto establece adicionar un segundo párrafo al artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de eliminar las pensiones de retiro que reciben los expresidentes, así como tener asignados servidores públicos o personal a su cargo para protección o servicio y que generen una gasto presupuestal.

Cuarto. El estudio realizado por los investigadores Ernesto Villanueva e Hilda Nucci, denominado Los parásitos del poder, cuánto cuesta a los mexicanos

mantener los privilegios de los expresidentes, permite conocer un ejemplo claro de la descomposición institucional que impera en nuestro país, desde un punto de vista de transparencia, rendición de cuentas, vigilancia y bajo la óptica de justicia social en el uso eficiente de los recursos públicos.

Uno de los elementos fundamentales del citado estudio corresponde a la falta de legalidad en las pensiones, apoyos, prestaciones, salarios y subsidios que reciben los expresidentes, ya que los acuerdos existentes (incluso carentes desde la firma del titular del Poder Ejecutivo) así como de los reglamentos que pretenden justificar dichos privilegios carecen totalmente de fundamento legal, además pueden llegar a ser considerados inconstitucionales ya que en ningún momento el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere apoyos, pensiones o compensaciones a los exmandatarios⁷.

“Según el periódico Reforma , en 2013 se destinaron 10 millones 970 mil pesos para cubrir las pensiones de exmandatarios, además 29 millones 770 mil pesos para el personal de apoyo de Felipe Calderón, Vicente Fox, Ernesto Zedillo, Carlos Salinas y Luis Echeverría, Estos montos no incluyen las erogaciones por concepto de seguridad”⁸

Para poder llegar a dimensionar el gasto dirigido a los expresidentes, se presenta la siguiente información:

Felipe de Jesús Calderón Hinojosa con 19 personas a su servicio, 812 mil 547 pesos mensuales. Vicente Fox Quezada con 20 personas, 471 mil 724 pesos. Ernesto Zedillo Ponce de León con 5 personas 77 mil 308 pesos mensuales. Carlos Salinas de Gortari, con 10 personas, 249 mil 018 pesos mensuales, y Luis Echeverría que además de su pensión cuenta con 17 personas, 150 mil pesos al mes.⁹

El estudio por parte de Ernesto Villanueva e Hilda Nucci, señala que además del salario mensual que recibe un expresidente “habría que agregar 4 millones 799 mil 999 pesos por gastos de ayudantía y seguridad”¹⁰

Quinto. Como se mencionó en uno de los puntos anteriores, ¿cómo puede ser razonable un gasto de tales dimensiones millonarias como las que representan las pensiones de expresidentes? Cuando la inmensa mayoría de los mexicanos y mexicanas no cuenta con un empleo digno, que pueda traducirse en una seguridad laboral y social estable para su retiro.

“En México, para que un ciudadano de a pie pueda ser sujeto de una pensión por cesantía en edad avanzada conforme a la ley de seguro social de 1997 debe tener cumplidos 60 años al momento de causar baja en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), haber cotizado como mínimo mil 250 semanas –más o menos el equivalente a 25 año de trabajo–, estar de baja ante esta dependencia al momento de realizar la solicitud y encontrarse privado de actividad remunerada. Por el

contrario, un presidente o su similar pueden tener una pensión privilegiada con una quinta parte del trabajo de una persona común”¹¹

Es necesario contextualizar la situación de seguridad social que tenemos en México respecto al retiro, ya que en estudios recientes por parte del Banco Interamericano de Desarrollo señalan que “más de 70 por ciento de los mexicanos cercanos a la edad de jubilación no tendrán una pensión suficiente”¹²

Sólo uno de cada cuatro mexicanos tiene posibilidad para ahorrar para tener un retiro, “56 por ciento de los mexicanos ahorra poco o nada para su retiro, mientras que 18 por ciento lo hace de manera esporádica y 24 por ciento lo hace de manera formal o constante.”¹³

“Cuando no existe una pensión justa no hay manera de dejar de trabajar. Se trata de un ciclo que perpetua la pobreza y la desigualdad”¹⁴

En la encuesta que realizó la Asociación Mexicana de Afores a mediados del año 2013, denominada Ahorro y Futuro: ¿Cómo viven el retiro los mexicanos? arrojó que “sólo 39 por ciento de los mayores de 65 años recibe alguna pensión, mientras que 41 por ciento debe seguir trabajando [...] incluso el 20 por ciento de la población mayor de 80 años también debe seguir trabajando.”¹⁵

“El panorama no luce alentador: de las poco más de 50 millones de cuentas de ahorro para el retiro administradas por las Afore, sólo alrededor de 20 millones están activas”¹⁶ Lo cual vuelve a plantear el sentido de la presente iniciativa, cómo justificar una pensión mensual de 200 mil pesos mensuales a expresidentes contra una pensión de mil 100 pesos para personas mayores de 65 años que se aspira llevar a cabo con una Pensión Universal. La situación merece su pronta atención y más si se considera el ritmo de envejecimiento en México, de lo contrario seguiremos teniendo a cuatro de cada diez adultos mayores trabajando para poder mantenerse, por el simple hecho de que su pensión no es suficiente para sobrevivir.

Sexto. Podemos llegar a afirmar que existe un consenso político, o por lo menos éste puede llegar a ser interpretado de esa forma, ya que existen diferentes iniciativas que se han presentado sobre el tema de pensiones a expresidentes han provenido de diferentes grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión, teniendo como finalidad regular los beneficios que reciben aquellas personas que desempeñaron el cargo de presidente de la República.

En el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 mayo de 2015, es posible identificar el tabulador mensual de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos de mano de las dependencias y entidades.

En dicho tabulador se encuentra la percepción total mensual que recibe aquella persona que se desempeñe como presidente de la República, con un sueldo base bruto de 40 mil 766 pesos más una compensación de garantizada de 167 mil 804 pesos, siendo un salario total de 208 mil 570 pesos mensuales.

Sería cuestión de simple cálculo deducir que el presidente de la República recibirá más de 15 millones de pesos al finalizar su administración de seis años, esto sin incluir aguinaldo y bonos, además cabe mencionar que el gasto durante ese periodo se reduce considerablemente ya que no tendrá la preocupación, como la tenemos millones de mexicanos, por pagar una renta, gasolina, alimentación y demás servicios que se contemplan en el momento de encabezar una de las máximas representaciones populares.

Séptimo. Es fundamental tener muy presente que en un país como el nuestro, con los mayores índices de desigualdad de América Latina, en donde habitan más de 55 millones de personas en situación de pobreza, en donde casi a la mitad de la población no le alcanza para tener una vida digna, no podemos permitir que el dinero de la gente sea malgastado y desperdiciado en cosas que no atiendan a esa gran mayoría de los mexicanos.

En un país donde cerca de la mitad de la población vive por debajo de la línea de bienestar, no podemos permitir que el dinero de la gente se malgaste en las pensiones y los servicios que se otorgan a los expresidentes. La presente iniciativa busca ser un ejemplo que permita iniciar un cambio de rumbo en la forma en que se utilizan los recursos públicos.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando de la siguiente manera:

Artículo 83. ...

El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, bajo cualquiera de las modalidades que menciona el párrafo anterior, no gozará de pensión por retiro ni de prerrogativas que representen erogación de recursos públicos.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se deroga toda aquella disposición que contravenga el presente decreto.

Notas

1 Hacienda se previene: anuncia recortes al gasto; Banxico aumenta la tasa de interés a 3.75%, Animal Político, febrero 12 del 2016, www.animalpolitico.com

2 La información respecto a la desigualdad salarial, fue consultada en el informe de la OECD intitulado “Todos juntos: ¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia? (In It Together, Why Less Inequality Benefits All) 2015, del cual diferentes medios nacionales replicaron a través de diferentes notas periodísticas, principalmente por Animal Político así como por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

3 OECD Distribución del Ingreso, Base de Datos www.stats.oecd.org/

4 La distribución del ingreso, cuestión de vértigo. Junio 23, 2015, Animal Político, Majo Siscar, www.animalpolitico.com

5 Ibídem.

6 OECD Distribución del Ingreso, Base de Datos www.stats.oecd.org/

7 Villanueva, Ernesto y Nucci, Hilda, “Los Parásitos del Poder, cuánto cuesta a los mexicanos mantener los privilegios de los expresidentes” 2015 Ediciones Proceso pág. 29.

8 Ibídem pág. 28.

9 Ibídem .

10 Ibídem pág. 32.

11 Ibídem pág. 14.

12 Gran mayoría de mexicanos, sin pensión suficiente: BID, El Financiero, 28 de abril 2015, www.elfinanciero.com.mx

13 México, el país menos preparado para el retiro, Forbes México, Viridiana Mendoza Escamilla, 21 de octubre 2014, www.forbes.com.mx

14 Opinión por parte de Enrique Cárdenas, director ejecutivo del Centro de Estudios Económicos Espinosa Yglesias. México, el país menos preparado para el retiro, Forbes México, Viridiana Mendoza Escamilla, 21 de octubre 2014, www.forbes.com.mx

15 Sin pensión 60% de los mexicanos mayores de 65 años, Forbes México, Viridiana Mendoza Escamilla, 26 de septiembre de 2013, www.forbes.com.mx

16 Los 20 millones de mexicanos que morirán trabajando, Forbes México, Viridiana Mendoza Escamilla, 28 de febrero 2016, www.forbes.com.mx

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de abril de 2016.

Diputados: Verónica Delgadillo García (rúbrica), José Clemente Castañeda Hoeflich

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, a cargo del diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez, miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 73, numeral XXII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 74, 93, 108, 109 y 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 13, fracción I, y 103, y se adiciona una fracción XV al artículo 15, recorriendo las subsecuentes fracciones, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Exposición de Motivos

La alternancia en el país llegó por primera vez en 2000 con la elección de Vicente Fox Quezada, el primer candidato emanado de un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional. El cambio en el régimen político trajo consigo la celebración de elecciones libres en un ambiente de competencia donde la oposición tiene posibilidades reales de ganar los comicios.

La expectativa y los retos de la alternancia eran muchos, entre otros, el inicio de una lucha contra la impunidad, el reconocimiento de la verdad y la justicia para las víctimas de crímenes del pasado; el combate a la pobreza y la marginación rural, indígena y femenina; y la reconciliación nacional con base al reconocimiento de la diversidad y la apertura de espacios de participación política de la ciudadanía. Sin embargo dentro de estos temas fundamentales había dos que sensibles para el país: el combate a la corrupción y la pobreza.

La llegada de la alternancia en el 2000 sería la culminación de un proceso derivado de diversos hechos que le antecedieron. Uno de los sucesos más significativos fue la derrota del PRI en las elecciones internas de 1997 que se tradujo en perder por primera vez en la historia del país la mayoría en el Congreso, hecho que inauguraría un sistema de pesos y contrapesos plasmado en la Constitución pero que había sido letra muerta por varias décadas.

Una de las facultades fundamentales para hacer valer un verdadero contrapeso de poderes es la que le concede la Constitución al Poder Legislativo de poder fiscalizar el gasto público y exigir cuentas al Ejecutivo, que en la práctica renunció a dicha atribución debido a la hegemonía que ejerció el PRI durante la segunda mitad de ese siglo. Hacer válida dicha facultad le llevaría al Legislativo en la LVI

Legislatura (1997-200) trabajar en una reforma constitucional que creó en 1999 la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Para diciembre de 2000 se dio la promulgación de Ley de Fiscalización Superior de la Federación en la cual se dotó a la ASF de autonomía técnica y de gestión, y se otorgaron mayores facultades para la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; asimismo, se impulsaron nuevos procedimientos de revisión, entre otros, el de iniciar las prácticas de auditoría al desempeño, y se establecieron facultades en la determinación de daños y perjuicios y el fincamiento de responsabilidades económicas resarcitorias.

La creación de la ASF sería la cúspide de una época en la que se creó todo un andamiaje institucional que vendría a dismantelar el sistema político anacrónico de corrupción, opacidad y de abusos que hubo en el ejercicio de gobierno de un solo partido. Por ejemplo, en 1990 nace el Instituto Federal Electoral (IFE) con la encomienda de organizar elecciones en un entorno de equidad e imparcialidad que pudiera garantizar la certeza y credibilidad sobre los resultados. Ante la opacidad y la discrecionalidad con la que se manejaban los recursos públicos se creó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Datos Personales, con el objetivo de que las instituciones se convirtieran en una caja de cristal para que el ciudadano pudiera saber en qué y dónde se gastaban sus recursos.

El año en que Vicente Fox llegó a Los Pinos, México había obtenido una calificación de 3.3 en materia de integridad y honestidad, según Transparencia Internacional; para 2006, al finalizar su gobierno, el país obtenía la misma calificación. Es decir, la alternancia que había llegado con grandes promesas esperanzadoras de cambio no fue capaz de cambiar la percepción de corrupción que había en el país.

En abril de 2009, con objeto de fortalecer al Órgano de Fiscalización Superior, se abrogó a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y se expidió la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Esta nueva estructura legal introdujo relevantes modificaciones, entre las que destacan la modificación a los plazos de rendición de la Cuenta Pública y del Informe de su Fiscalización, fijando el 30 de abril y el 20 de febrero del año siguiente, respectivamente. Se estableció que la ASF pueda verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas públicos mediante auditorías de desempeño. La ASF ya podría fiscalizar directamente los recursos federales que ejerzan estados, municipios y las demarcaciones del Gobierno del Distrito Federal. De igual manera para fiscalizar los recursos federales que ejerza cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, así como los que se transfieran a fondos, fideicomisos, mandatos y contratos análogos, de conformidad con las leyes respectivas, entre muchas otras.

Hoy en día, y a pesar de los esfuerzos que se han dado para fortalecer el combate a la corrupción con la creación de la ASF, de la Secretaría del a Función Pública,

del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la percepción de corrupción no es hoy mejor que hace 10 años. Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2015, herramienta elaborada por Transparencia Internacional (TI), México sigue estancado en el lugar 95 de 168 países al obtener una calificación reprobatoria de 35 sobre 100, casi al mismo nivel que países como Bolivia, Moldavia y Nigeria, que están considerados en una escala de serios niveles de estas malas prácticas, es decir, en la última década no se ha avanzado en uno de los más grandes problemas que tiene el país, la corrupción.¹

En comparación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la percepción sobre la corrupción en la República Mexicana lo ubicó en el último lugar, separándolo 86 y 79 lugares de sus principales socios económicos, Canadá y Estados Unidos, respectivamente. México ocupó el lugar 79 entre 102 países y el 14 de 19 en América Latina en materia de sobornos, de acuerdo con el Índice de Estado de Derecho 2014 del World Justice Project.²

Según el Foro Económico Mundial, WEF por sus siglas en inglés, la corrupción es ya el principal obstáculo para hacer negocios en México, por encima de la inseguridad. Existe una gran insatisfacción con el sistema democrático en el país, pues, según el Latinobarómetro, sólo el 27% de los mexicanos se encuentran satisfechos con la democracia y el 88% de los mexicanos pensamos que la corrupción es un problema frecuente o muy frecuente.³

Dicha percepción sobre la corrupción no es infundada, escándalos como el de la llamada Casa Blanca, Oceanografía, OHL y acusaciones de desvío y malversación de fondos contra los exgobernadores de Aguascalientes, Coahuila, Guerrero, Nuevo León, Sonora, Tabasco (por decir algunos), ha contribuido en el profundo desencanto de la sociedad mexicana con las instituciones que forman parte del gobierno. La reciente filtración de los llamados “Panamá Papers” ha puesto a la luz otro evidente caso de conflicto de intereses en el entorno más cercano del Presidente Enrique Peña Nieto, y el abuso de empresarios de las principales televisoras del país, entre ellos Televisa y TV Azteca.⁴

Los costos no son sólo en la percepción de la ciudadanía, la corrupción tiene graves costos económicos que representan un obstáculo al crecimiento en México. Según el WEF los actos de corrupción le cuestan al país cerca el 2% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que representa alrededor de 347 mil millones de pesos.⁵ Los costos sociales de la corrupción afectan al bienestar de la ciudadanía; según Transparencia Mexicana, el 14% del ingreso promedio anual de los hogares, está destinado a pagos extraoficiales. Y según el Institute for Economic and Peace, la corrupción y el débil Estado de derecho, están estrechamente vinculados con los niveles de violencia en México.⁶

El trabajo de la Auditoría Superior de la Federación ha podido dar cuenta de los desfalcos de la clase política gobernante, sin embargo, el país requiere que quien

haya cometido algún delito por mal manejo de recursos federales pague por ello. Según datos de la Auditoría Superior de la Federación, entre 1998 y 2015, se han presentado 656 denuncias penales por actos de corrupción, de las cuales sólo 19 han terminado en consignaciones; es decir, el 97.10% quedan en la impunidad.⁷

Ante este contexto es de celebrarse que el pasado 27 de mayo de 2015 se haya creado el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), este hecho sin lugar a dudas significa un parteaguas en materia de combate a la corrupción. La creación del SNA ha comenzado con augurios de que finalmente quienes estén involucrados en actos de corrupción paguen por los delitos que cometieron.

El Sistema Nacional Anticorrupción recoge el esfuerzo de la Sociedad Civil organizada logrando avances importantes, dentro de los cuales destacan la integración de las instituciones pilares en materia de combate a la corrupción dentro de un Consejo Técnico Coordinador. Se aumenta a siete años la prescripción de actos y omisiones de responsabilidad administrativa que fuesen graves.⁸ Se crea el Tribunal Federal de Justicia Administrativa que tendrá facultad de sancionar tanto a particulares como a servidores públicos que incurran en faltas administrativas graves.⁹ Se obliga a los servidores públicos a presentar su declaración patrimonial y de intereses a las autoridades competentes¹⁰ y la ratificación por el Senado del titular de la Secretaría de la Función Pública,¹¹ entre muchas otras.

Por su parte, a la Auditoría Superior de la Federación se le otorgan más facultades, como la de atracción para que pueda fiscalizar las finanzas estatales y municipales.¹² Se elimina el principio de anualidad y posterioridad en el proceso de revisión de cuenta pública, para que la auditoría pueda llevar a cabo revisiones a gastos en curso y no una vez que fueron efectuados, así como de ejercicios anteriores.¹³ Asimismo, se le otorga la facultad para fiscalizar a los órganos autónomos, participaciones federales a las entidades federativas, y recursos federales dentro de fideicomisos.¹⁴

Sin embargo temas delicados y trascendentes quedaron fuera de esta reforma, como la referente a brindar una mayor autonomía e independencia a la ASF. Tampoco se incorporó la obligatoriedad al cumplimiento a las recomendaciones derivadas de las auditorías al desempeño, ni la posibilidad de que el Presidente de la República fuera sujeto de responsabilidad administrativa por los actos u omisiones en que incurra en el desempeño de sus funciones. Por último, se dejó fuera la obligación de los servidores públicos, de presentar su declaración de impuestos.

Por tanto, resulta importante fortalecer las auditorías al desempeño, pues su importancia radica en conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos, metas y atribuciones, así como el ejercicio de los recursos de acuerdo con la normativa y con el fin para el cual fueron asignados, bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía; así como la calidad de los bienes y servicios, la satisfacción del ciudadano y el comportamiento de los actores.¹⁵

La relevancia de este tipo de auditorías según Benjamín Fuentes¹⁶ radica en que proporciona un examen independiente de las políticas públicas, comprobando su impacto sobre las poblaciones objetivo a través de indicadores de calidad (ej. grado de satisfacción ciudadana); examina la validez y fiabilidad de los sistemas de medición de desempeño, y permite analizar el comportamiento de los actores políticos involucrados (tanto el de los entes responsables de la implementación de las políticas, como el de sus operadores).¹⁷

Es decir, las auditorías al desempeño elaboradas por la ASF, permiten evaluar qué tan bien operan los programas públicos, de acuerdo a los principios anteriormente enunciados. Sin embargo, las recomendaciones que hoy se emiten en auditorías al desempeño se limitan a observaciones sin que sean vinculantes, dejando a la voluntad de la entidad fiscalizada encargada del programa de atender o no dicha recomendación. De esta manera, a través de una auditoría al desempeño de la ASF, el ejercicio de un programa con deficiencias detectadas, puede mejorar y seguir funcionando en años posteriores.

Por otra parte, una mayor autonomía de la ASF permitirá evitar políticas nocivas que restrinjan el alcance de sus auditorías. Por tanto, es necesario que la Cámara de Diputados pierda su facultad de fincar responsabilidades, a través de la Comisión de Vigilancia, a servidores públicos de la ASF, en términos de lo establecido en el artículo 103, fracción III de Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación:

Artículo 103 .- La Unidad tendrá las siguientes atribuciones:

III. Recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor Superior de la Federación, auditores especiales y demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

Es así, que resulta indispensable que se elimine la facultad de la Comisión de Vigilancia de sancionar a servidores públicos de la ASF, y que sea el Tribunal Federal de Justicia Administrativa quien, derivado de la investigación que realice la Comisión de Vigilancia, sancione o no a los servidores públicos denunciados. De este modo, la ASF podría realizar sus auditorías más libremente.

Asimismo, se propone que sean la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación quienes hagan la distinción entre faltas administrativas graves y no graves, atribuibles a servidores públicos, y no los órganos de control interno de las dependencias, a fin de evitar manipulación por partes de éstas al determinar responsabilidades de sus servidores públicos.

De igual manera, se establece que el Comité Coordinador del Sistema -integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana-, pueda realizar recomendaciones vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno.

Por último, se propone que el Presidente de la República sea sujeto de responsabilidad administrativa por los actos u omisiones en que incurra en el desempeño de sus funciones, y se imponga la obligación a servidores públicos de presentar su declaración patrimonial, de intereses y de impuestos.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 74, 93, 108, 109 y 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 13, Fracción I, y 103, y se adiciona una fracción XV al artículo 15, recorriendo las subsecuentes fracciones, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Artículo Primero. Se reforman los artículos 74, 93, 108, 109 y 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 74 . Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. ... V.

VI. [...].

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad podrá emitir las recomendaciones vinculantes para la mejora en el desempeño de los mismos, y promover las responsabilidades que sean procedentes ante las autoridades competentes, en los términos de la Ley .

[...].

[...].

[...];

VII. ... IX.

Artículo 93 .- [...].

[...].

[...].

Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tienen la facultad de integrar comisiones como para investigar cualquier asunto de interés público. Los resultados de las investigaciones serán del conocimiento de las autoridades competentes.

[...].

[...].

Artículo 108 . Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos al presidente de la República, a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Se deroga.

[...]

[...]

Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración de situación patrimonial, de intereses y de impuestos ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

Artículo 109 . Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

I II .

III . [...].

La Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación estarán facultadas para hacer la distinción entre faltas administrativas graves y no graves.

[...].

[...].

[...].

[...].

[...], y

IV . [...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. [...];

II. [...], y

III. [...];

a) [...];

b) [...];

c) [...];

d) [...];

e) [...].

Derivado de este informe, emitirá recomendaciones vinculantes a las autoridades , con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones deberán atender las recomendaciones que emita el Comité .

[...].

Artículo Segundo.- Se reforman los artículos 13, fracción I, y 103, y se adiciona una fracción XV al artículo 15, recorriendo las subsecuentes fracciones, todos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Artículo 13 .- Las observaciones que, en su caso, emita la Auditoría Superior de la Federación derivado de la fiscalización de la Cuenta Pública, podrán derivar en:

I. Acciones promovidas, incluyendo solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de intervención de la instancia de control competente, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, incluyendo las referentes al desempeño , denuncias de hechos y denuncias de juicio político, y

II. Recomendaciones vinculantes , incluyendo las referentes al desempeño.

Artículo 15 .- Para la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

I ... XIII

XIV. Formular recomendaciones vinculantes al desempeño para mejorar los resultados, la eficacia, eficiencia y economía de las acciones de gobierno, a fin de elevar la calidad del desempeño gubernamental;

XV. Promover las responsabilidades al desempeño en los términos de la Ley ;

XVI ... XXIX.

Artículo 103 .- La Unidad tendrá las siguientes atribuciones:

I. ... II.

III. Recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor Superior de la Federación, auditores especiales y demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión, promover las responsabilidades que sean procedentes ante la autoridad competente, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

VI ... XIII.

[...]

Notas

1 Transparencia Internacional (2015) Índice de percepción de la corrupción. http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/comparacion_ipc-2007_a_2015.pdf

2 World Justice Project (2015) Rule of Law Index. Consultado en: <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/MEX>

3 Casar, María Amparo (2015) Anatomía de la Corrupción. IMCO. Consultado en; http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/mexico-anatomia-de-la-corrupcion/

4 Pulido, Miguel. Panama Papers en México: impunidad sistemática. Aristegui Noticias. Consultado en: <http://aristeguinoticias.com/0704/mexico/panama-papers-en-mexico-impunidad-sistematica-articulo-de-miguel-pulido-video/>

5 Ídem.

6 Institute for Economics & Peace (2016). Índice de Paz en México. Consultado en: http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/04/%C3%8Dndice-de-Paz-M%C3%A9xico-2016_ES.pdf

7 Impunes, 97% de denuncias por corrupción de la ASF. Consultado en: <http://www.newsdelivermexico.com.mx/index.php/categoria-nacional/9151-impunes-97-de-denuncias-por-corrupcion-de-la-asf>

8 Artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9 Artículo 122, BASE QUINTA de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

10 Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11 Artículo 72, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

12 Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

13 Ibid.

14 Ibid.

15 ¿Qué hacemos y cómo lo hacemos? Auditoría Superior de la Federación.

16 Maestro en Economía Internacional por la Universidad de Essex. Fue director del programa Cooperación Económica Asia-Pacífico. También fue director de Investigación de Dumping y Subvenciones. Actualmente es el coordinador de relaciones institucionales en la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

17 Relevancia y Práctica de Auditorías de Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Benjamín Robles. Red por la Rendición de Cuentas. <http://rendiciondecuentas.org.mx/relevancia-y-practica-de-auditorias-de-desempeno-en-la-auditoria-superior-de-la-federacion-asf/>

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Luis Fernando Antero Valle, del Grupo Parlamentario del PAN

El diputado federal Luis Fernando Antero Valle, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional representado en esta LXIII Legislatura correspondiente a la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 3, numeral 1, fracción IX; 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, tiene a bien someter a la consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El presente proyecto tiene como objeto introducir un cambio importante en favor de la sociedad, para que todos y cada uno de los ciudadanos se vean beneficiados por las políticas que implementa el Estado. En esta ocasión hablo de la mejora regulatoria, un tema ampliamente tratado por las ventajas que genera, pero no suficientemente garantizado en todos los niveles de gobierno.

Las regulaciones son las reglas que el gobierno formula para garantizar beneficios sociales, y pueden ser de carácter económico, social o administrativo. Todas estas reglas impactan fuertemente la vida y las actividades cotidianas de los particulares, por lo que es necesario que se elaboren bajo los principios de eficiencia, certeza jurídica y economía.

Ahora bien, según la definición contenida en el Convenio de colaboración entre la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), la mejora regulatoria se define de la siguiente manera:

« (...) una política pública que consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto.

El propósito de la mejora regulatoria radica entonces en procurar los mayores beneficios para la sociedad con los menores costos posibles, mediante la formulación normativa de reglas e incentivos que estimulen la innovación, la confianza en la economía, la productividad, la eficiencia y la competitividad a favor del crecimiento, bienestar general y desarrollo humano.»

Tanto a nivel federal, como en los ámbitos estatal y municipal, varias dependencias, órganos desconcentrados y organismos descentralizados poseen facultades para emitir regulaciones en sus respectivas materias. La multiplicidad de actores que a lo largo y ancho del país tienen atribuciones para expedir esta clase de normas, plantea la exigencia, en primer lugar, de que la mejora regulatoria llegue a todo el territorio nacional; y, en segundo lugar, de que exista una coordinación entre niveles gubernamentales para aplicar los principios de dicha política.

Actualmente, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo es el principal ordenamiento nacional que contiene el tema de la mejora regulatoria, así como las atribuciones de la Cofemer para implementarla. Sin embargo, es escueta la mención que esta ley hace sobre los niveles estatal y municipal: su artículo 69-E dispone, apenas, que la Comisión Federal podrá «brindar asesoría técnica» en mejora regulatoria a los estados y municipios que se lo soliciten.

Este precepto, aunque positivo en su contenido, resulta insuficiente para expandir la mejora regulatoria a todo el país. Ello se debe, principalmente, a que no existe norma alguna que obligue a todos los órdenes de gobierno a trabajar en este tipo de políticas.

Bajo la misma línea, existen cinco entidades que aún no cuentan con su propia legislación en la materia que nos ocupa: la Ciudad de México, Baja California Sur, Guerrero, Michoacán y Nayarit. Al revisar el ranking Estatal de Mejora Regulatoria, publicado en 2012 por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., es posible observar que estos cinco estados se encuentran en las peores posiciones, lo cual indica que su marco legislativo no se adecúa a las prácticas y a los principios impulsados por la mejora regulatoria.

La mejora regulatoria, con una correcta y óptima aplicación, es capaz de originar una gran cantidad de beneficios, entre los cuales destacan:

- Mayor transparencia en el proceso regulatorio de las entidades públicas.
- Menores costos para la sociedad y para las dependencias.
- Trámites simplificados, rápidos y homologados para la obtención de distintos servicios.
- Fácil apertura de empresas.
- Mayor competitividad económica.

Es por tales motivos que la presente propuesta busca introducir una reforma importante al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

en el sentido de elevar la política de mejora regulatoria a la categoría de obligación constitucional. La reforma planteada consiste en los siguientes puntos medulares:

1. Otorgar competencia al Congreso de la Unión, para expedir normas que determinen la concurrencia de los tres niveles de gobierno, en materia de aplicación de la mejora regulatoria.
2. Establecer que en dichas normas se instaurará una coordinación permanente entre los tres niveles de gobierno, para garantizar la aplicación de las políticas de mejora regulatoria.

Mediante la adición propuesta, se pretende crear una responsabilidad compartida entre Federación, estados y municipios, para que los beneficios previstos por los programas de mejora regulatoria alcancen a todas las demarcaciones del país, y de esta forma se elimine el rezago existente.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, y haciendo uso de las facultades que me otorga el orden Constitucional y legal vigente, me permito someter a la consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona la fracción XXIX-X, al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 73. ...

I. a XXIX-W. ...

XXIX-X. Para expedir las normas que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de aplicación y mejora regulatoria.

Las normas a que se refiere el párrafo anterior dispondrán la obligación de los Poderes Legislativos de los Estados, de expedir leyes que rijan su corresponsabilidad en materia de mejora regulatoria;

XXX. ...

Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4506-VII, martes 12 de abril de 2016

Artículo Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a lo establecido en el mismo.

Dado en el recinto legislativo de la Cámara de Diputados, a 12 de abril de 2016.

Diputado Luis Fernando Antero Valle (rúbrica)

Que reforma los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Jorge Ramos Hernández y José Hernán Cortés Berumen, del Grupo Parlamentario del PAN

Los que suscriben, Jorge Ramos Hernández y José Hernán Cortés Berumen, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII legislatura de la Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad que confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás resolutivos del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el noveno párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona un décimo párrafo y recorriendo el vigente décimo al undécimo párrafo al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de control interno de las instituciones de seguridad pública.

Exposición de Motivos

Entre las reformas más importantes que el país ha emprendido en los últimos años se encuentran la de seguridad pública y la anticorrupción, ambas con rango constitucional. En la conjunción de ambas materias debería encontrarse un conjunto de principios e instituciones que, siendo específicas de la prevención y el combate a la corrupción en instancias policiales, no fueron considerados en el proceso legislativo de las dos reformas constitucionales ya mencionadas.

Esta iniciativa busca precisamente sentar las bases para el funcionamiento de instituciones y mecanismos de control interno en las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que no son propiamente aspectos relativos a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, sino que tienen que ver con el control policial en la democracia y con el debido funcionamiento del servicio de seguridad pública.

En 2013, el país fue sede del primer Congreso internacional de asuntos internos, que reunió a expertos, académicos y servidores públicos policiales de más de cuarenta países de todos los continentes, y que sirvió para discutir públicamente las mejores prácticas y las recomendaciones internacionales para el control policial en las democracias; en nuestro caso el control interno policial existe en virtud de disposiciones legales o reglamentarias por las que se crean Unidades desvinculadas de la sociedad, con pocas facultades para investigar y dictaminar sobre la actuación de los policías y en algunos casos subordinadas al titular de la corporación policial cuya actuación debe controlar.

Desde luego, las reformas que se discuten hoy en el Congreso de la Unión en materia de seguridad pública y de prevención y combate a la corrupción resultarían ineficaces e inconexas si no se regulara con el mismo sentido de

urgencia las bases para el funcionamiento de los órganos de control interno de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para lograr el propósito de establecer en la Carta Magna los principios conforme a los cuales debe organizarse y funcionar el control interno de las instituciones policiales, mediante esta iniciativa se propone adicionar el artículo 21 constitucional, contenedor de los mandatos constitucionales en materia de seguridad pública, con un nuevo párrafo.

Se propone adicionar al último párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es el que establece las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, un inciso f) mediante el cual se perfila la naturaleza de los órganos de control interno de las instituciones que integran el sistema.

Con eso se garantiza que las policías como las Procuradurías contarán con mecanismos de control interno como es la práctica recomendada en las democracias, y que dichos órganos sean certificados en el contexto del propio Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La fracción que se propone adicionar establece que los órganos de control interno deberán contar con a) instancias de participación social, mecanismo último de la rendición de cuentas policial; b) autonomía presupuestal, administrativa, técnica y operativa, a fin de asegurar su debido funcionamiento sin subordinarse en ningún sentido a la institución policial que debe ser objeto de su control; y c) atribuciones en materia de prevención, investigación de quejas internas y denuncias de los particulares, inspección y supervisión de la actuación de las instituciones y sus integrantes, y la dictamen de los procedimientos disciplinarios, con el objeto de asegurar que cuenten con atribuciones suficientemente sólidas para prevenir, iniciar, sustanciar y poner en estado de resolución los expedientes a su cargo.

Además, se propone que la resolución de los expedientes esté a cargo de cuerpos colegiados mixtos, con el objeto de que en su integración participen elementos de las corporaciones policiales, servidores públicos no policiales y ciudadanos; finalmente, se propone el principio de paridad que debe servir para aclarar el papel de los titulares de los órganos de control interno, respecto de los titulares de las corporaciones cuyo control interno tengan a su cargo. Esto, con objeto de evitar la subordinación de unos respecto de otros con la consecuente obstaculización al debido desempeño de las funciones y responsabilidades de cada una de estas instancias.

Uno de los temas que más ha lastimado a la sociedad ha sido el involucramiento y la complicidad de miembros de instituciones de seguridad e inclusive algunos presidentes municipales con grupos pertenecientes al crimen organizado; episodios como el de la desaparición de los alumnos de la normal rural de Ayotzinapa, Guerrero, o el de los jóvenes en Tierra Blanca, Veracruz, son muestra de la enorme amenaza para la seguridad pública que significa la alta traición que

han cometido algunos elementos que nunca debieron haber sido reclutados como policías.

Toda vez que la delincuencia organizada implica un régimen especial de investigación del orden federal, esta iniciativa busca adicionar un párrafo al artículo 16 Constitucional para elevar, como elemento que pueda gozar del más alto consenso político y social, que la Fiscalía General de la República tenga una unidad cuya única misión sea precisamente el poder investigar a todos los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno que eventualmente formen parte de la delincuencia organizada o sirvan a las actividades criminales de ésta.

Lo anterior se justifica a efecto de que el fiscal del caso pueda desarrollar una tarea de la mayor trascendencia y doble dificultad. Esta doble dificultad se significa tanto en los aspectos técnicos que tiene que dominar el fiscal que tenga el mandato correspondiente, como la dificultad política que desde luego tendrá que enfrentar.

La persecución de los delitos cometidos por los integrantes de las instituciones de seguridad pública es, al final de cuentas, el último eslabón del control interno de dichas instituciones en las democracias modernas.

En razón de lo anterior se propone a esta soberanía la aprobación del siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de control interno de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Único. Se reforma el párrafo noveno del artículo 16 y se adiciona el inciso f) al párrafo décimo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 16. ...

...

...

...

...

...

...

...

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia. En dicha ley se incluirán todas las conductas cometidas por servidores públicos de cualquier orden de gobierno que participen como integrantes de organizaciones criminales o que presten auxilio a éstas, estableciendo para su persecución a la unidad especializada que corresponda en la Fiscalía General de la República.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 21. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

a) a e) ...

f) El control de las instituciones de seguridad pública estará a cargo de órganos certificados que contarán, en los términos que establezca la ley general en la materia, con instancias de participación social; autonomía presupuestal, administrativa, técnica y operativa; atribuciones en materia de prevención e investigación de quejas y denuncias, inspección y supervisión de la actuación de las instituciones y dictamen de los procedimientos disciplinarios de sus integrantes. Los titulares de dichos órganos tendrán el mismo rango y jerarquía que los del titular de la institución de seguridad pública cuyo control interno tengan a cargo.

Transitorios

Primero. Estas reformas entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá adecuar la legislación secundaria conforme a estas reformas en un plazo no mayor de un año.

Tercero. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de su presidente, integrará un grupo de trabajo que tendrá a su cargo proponer los modelos conforme a los cuales serán certificados los órganos de control interno, dentro de un plazo no mayor a seis meses contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto. El grupo de trabajo a que se refiere este artículo estará integrado por integrantes de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, por servidores públicos no policiales y por ciudadanos expertos en la materia. Las propuestas del grupo de trabajo serán conocidas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública para su aprobación y aplicación en tanto se actualiza la legislación secundaria correspondiente.

Cuarto. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública propondrá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los mecanismos de financiamiento adecuados para asegurar que las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública cuenten con los órganos de control interno a que se refieren estas reformas, en un plazo no mayor de un año para las instancias federales y estatales, y de tres años para los gobiernos municipales, ambos contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Quinto. El Secretariado Ejecutivo propondrá al Consejo Nacional de Seguridad Pública los programas para la incorporación gradual de Estados y Municipios al régimen de control interno que se introduce mediante estas reformas, así como la emisión de recomendaciones a los titulares de los Poderes Ejecutivos y a los Poderes Legislativos de las entidades federativas, para ajustar normativa,

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4508-VIII, jueves 14 de abril de 2016

administrativa y operativamente el funcionamiento de las instancias de control interno con que cuenten actualmente.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de abril de 2016.

Diputados: Jorge Ramos Hernández, José Hernán Cortés Berumen (rúbricas).

Que reforma el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Cecilia Guadalupe Soto González, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

Actualmente existe una laguna en nuestro sistema jurídico nacional, en particular, en lo que toca a la procuración y administración de justicia en materia penal, sobre las consecuencias derivadas del error cometido por autoridad judicial, en el caso de la prisión preventiva, ya que no existe la norma constitucional y legal que reconozca y determine la indemnización correspondiente cuando se incurre en omisión de la autoridad jurisdiccional, la cual debe ser evaluable económicamente y ser puesta a disposición por toda aquella persona que encontrándose en esta situación, hayan sido vulnerados sus derechos, pero sobretodo, que haya sido privada de su libertad, sin razón jurídica y motivada por la comisión de un error judicial por parte del juzgador.

Argumentos

El artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su primera parte que:

“Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva.”

Tal disposición constitucional se encuentra en estrecha vinculación jurídica con la segunda parte del artículo 16 de la propia Constitución, que hace factible la orden judicial de aprehensión o detención sólo cuando se trate de un delito que se castigue con pena corporal.

La aprehensión o detención de una persona es el acto que origina la privación de su libertad. Una privación que se manifiesta en un estado o situación que se prolonga en el tiempo, bien durante el proceso penal propiamente dicho, o bien hasta la compurgación de la pena corporal impuesta por sentencia ejecutoriada.

En el primer caso, el estado o situación privados de la libertad personal se traduce en la prisión preventiva, la cual obedece, no porque se haya estimado a una persona como penalmente responsable de la perpetración de un delito, sino a la orden judicial de aprehensión o al hecho de que el detenido quede a disposición de la autoridad judicial, o haya de por medio un auto de formal prisión que, como condición sine qua non de todo juicio penal, prevé el artículo 19 constitucional.

Se podría afirmar que la prisión preventiva comienza desde que la persona detenida o aprehendida queda a disposición del juez, por ende se puede afirmar que la prisión preventiva comprende dos periodos 1) aquél momento en el que el

sujeto queda a disposición de la autoridad judicial, bien sea por virtud de una orden de aprehensión o de su consignación por el Ministerio Público y que abarca hasta el auto de formal prisión o el de libertad por falta de méritos y 2) el que comienza después del auto de formal prisión hasta que se pronuncie sentencia ejecutoria en el juicio motivado por la comisión del delito que se trate.

Esto quiere decir, en síntesis, que los dos periodos arriba descritos, se manifiesta en la privación de la libertad que sufre el sujeto desde que es aprehendido por mandato del juez o puesto a disposición de él, hasta que recae la sentencia ejecutoria en el proceso respectivo.

Al hablar de la procedencia de la prisión preventiva se debe constatar previamente la constitucionalidad de la orden de aprehensión, esto quiere decir, que además de reunir los requisitos que marca el artículo 16 de nuestra ley fundamental, debe también supeditarse a las condiciones exigidas por su artículo 18, en el sentido de que, sólo puede aprehenderse a un sujeto, cuando el delito que se le imputa sea sancionado con pena corporal, como así lo ha referido la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Nuestro sistema de justicia ha fincado como una de sus bases fundamentales la presunción de inocencia y el debido proceso legal, como parte del entramado de garantías de seguridad jurídica que operan a favor de las personas imputadas, las cuáles se han desarrollado en los últimos años de manera más clara a partir de las reformas de 2008 a nuestro sistema de justicia y que en fechas recientes forman parte del Código Nacional de Procedimientos Penales que en su artículo 113 desarrolla entre otros que:

“El imputado tendrá los siguientes derechos:

I. A ser considerado y tratado como inocente hasta que se demuestre su responsabilidad;

X. A ser juzgado en audiencia por un tribunal de enjuiciamiento, antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

XIII. A ser presentado ante el Ministerio Público o ante el juez de control, según el caso, inmediatamente después de ser detenido o aprehendido;

XVII. A obtener su libertad en el caso de que haya sido detenido, cuando no se ordene la prisión preventiva, u otra medida cautelar restrictiva de su libertad;”

Y a mayor abundamiento también establece con mayor contundencia sobre el tema que nos ocupa:

“Artículo 165. Aplicación de la prisión preventiva

Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. La prisión preventiva será ordenada conforme a los términos y las condiciones de este código.

La prisión preventiva no podrá exceder de un año, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha dictado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.”

Sin embargo, aunque en estricto sentido, la prisión preventiva, es una contradicción al principio de presunción de inocencia, como lo establece el artículo 14 de nuestra ley fundamental, ya que se priva a una persona de un bien jurídico como lo es el de la libertad, sin saber aún si es o no responsable del delito que se le imputa, ésta tiene por objeto asegurar con las garantías expuestas en el código antes referido, la presencia del procesado en el juicio, evitando que se fugue ante la inminente amenaza de la aplicación de la privación de su libertad, que mediante una sentencia que probablemente sea condenatoria, sólo prolongará la privación de su libertad en el tiempo.

Pero ¿qué pasa cuando en esta etapa procesal las obligaciones constitucionales y legales del juzgador no se cumplen a cabalidad?

Atendiendo al concepto de la responsabilidad patrimonial del estado derivada de un error judicial, se tiene que el mismo es definido como la obligación que tiene el estado de indemnizar a las personas por los daños y perjuicios que se les haya causado por una determinación o sentencia judicial dictada erróneamente.

Aunque existen antecedentes en la legislación penal del siglo pasado, en el llamado Código Martínez de Castro que estuvo vigente hasta 1929, la figura de responsabilidad patrimonial del estado derivada del funcionamiento irregular del sistema de justicia penal, no se desarrolló posteriormente y mucho menos en lo que toca al tema de las indemnizaciones a que haya lugar.

Según autores como el doctor Héctor Fix-Zamudio, nuestro ordenamiento jurídico permaneció durante largo tiempo al margen de la evolución de la figura de responsabilidad patrimonial del estado, y sólo hasta 1994 para aceptarla pero solamente referida a la materia administrativa, dejando de lado al legislador y al juzgador, y dejando de responder por aquellos actos de naturaleza legislativa o judicial, y de manera específica la materia penal.

Los números que presenta México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, La cárcel en México: ¿Para qué? , demuestran que en 2013, casi la mitad de los reclusos (41.3 por ciento) eran legalmente inocentes, o sea que no habían sido sentenciados. Destacan los estados de Aguascalientes, Jalisco, San

Luis Potosí, Oaxaca y Tabasco, cuyos porcentajes van de 76.5 a 94.5 por ciento en prisiones de fuero federal.

Coincidimos en señalar como lo hace el escritor Gabriel Zaíd que: “Estar preso, siendo inocente, es humillante para el preso, su mujer y sus hijos; es deprimente; es destructivo; desprestigia. A esto hay que añadir el costo de la producción perdida y el pago de extorsiones a las autoridades abusivas y a los internos abusivos. Si la sentencia condenatoria busca la “reinserción social del sentenciado”, la no sentencia logra su inserción en el infierno de la sociedad carcelaria”. La sobrepoblación es la consecuencia más palpable de todo esto, un fenómeno que se ha agravado en los últimos años, ya que se calcula que se tiene alrededor de un cuarto de millón o más de reclusos, que purgan una sentencia o no, en centros de reclusión que tienen una capacidad instalada para aproximadamente 200 mil reclusos. Cabe hacer mención que en tres reclusorios preventivos de la Ciudad de México, que debería tener aproximadamente lugar para 15 mil reclusos, se contaban más de 35 mil; con estos datos se hace más evidente la necesidad de un cambio drástico en la utilización excesiva de esta medida cautelar.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, dice que “la detención preventiva debe ser la excepción y no la regla”, y aporta una serie de recomendaciones. Entre las cuales destaca, en atención al debido proceso legal y a la presunción de inocencia, como derechos humanos fundamentales de los procesados, que el detenido pueda recibir una compensación, si el juez lo declara inocente.

Frente a este contexto, en el que miles de personas se ven injustamente involucradas en procesos penales, atendiendo a estas recomendaciones y a otras prácticas internacionales, por la persistencia de esta laguna jurídica, a nombre del Grupo Parlamentario del PRD someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa, a efecto de poner al día, tanto nuestra ley fundamental como los ordenamientos legales correspondientes, mediante el reconocimiento jurídico de esta figura dentro de nuestro sistema de justicia penal, con el propósito de que las personas que indebidamente hayan sufrido de la prisión preventiva sin causa justificada por el juzgador, tengan el derecho de recibir por parte del estado o de un agente del estado, como lo es el Poder Judicial de la Federación, la correspondiente indemnización, que sea evaluable en términos económicos e individualizada a persona o grupo de personas en las leyes correspondientes.

Fundamento Legal

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la suscrita, diputada Cecilia Guadalupe Soto González, integrante del Grupo Parlamentario del PRD, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. Tendrá derecho a indemnización, conforme lo disponga la ley, quién sea privado de su libertad sin causa justificada o si se excede los límites fijados por la ley para la prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

...

...

...

...

...

...

...

...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión contará con un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto, con el fin de realizar las adecuaciones necesarias a las leyes correspondientes en la materia.

Tercero. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan lo dispuesto en el presente decreto.

Cuarto. Se aplicarán los beneficios de la indemnización a la que se refiere el presente decreto a partir de la entrada en vigor de las reformas legales correspondientes.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de abril de 2016.

Diputada Cecilia Soto González (rúbrica)



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Gaceta Parlamentaria

Año XIX

Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 14 de abril de 2016

Número 4508-IX

CONTENIDO

Iniciativas

Que reforma los artículos 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por las diputadas Araceli Damián González y Norma Xóchitl Hernández Colín, del Grupo Parlamentario de Morena

Anexo IX

Jueves 14 de abril

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 4° Y SE REFORMA EL 73, FRACCIÓN XXIX-D DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA CREAR EL DERECHO AL INGRESO CIUDADANO UNIVERSAL

Las suscritas, diputadas **ARACELI DAMIÁN GONZÁLEZ** y **NORMA XÓCHITL HERNÁNDEZ COLÍN**, integrantes del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta Asamblea la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 4° Y SE REFORMA EL 73, FRACCIÓN XXIX-D DE LA LEY FUNDAMENTAL**, para crear el Derecho al Ingreso Ciudadano Universal, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La situación crítica a la que se enfrentan quienes no pueden obtener un empleo formal, seguro y estable, así como las tendencias de largo plazo que han elevado el porcentaje de la población dedicada al empleo informal, además de la falta de dinamismo económico del país y el aumento alarmante de la pobreza, sugieren que la política económica y social que se aplica actualmente es insuficiente para resolver los problemas de desempleo, subempleo, pobreza, marginación y lento crecimiento de la economía.

Es por ello necesario proponer una nueva política social basada en los principios de la justicia social y la dignidad humana, que a través de la redistribución del ingreso reconozca y desarrolle el derecho específico que tiene toda persona a un nivel de vida adecuado para su bienestar. La propuesta de incorporar en nuestra

legislación el derecho al Ingreso Ciudadano Universal no sólo busca garantizar - a través de un mecanismo institucional- al conjunto de la ciudadanía la existencia material básica, también pretende lograr estabilidad macroeconómica, garantizando el consumo, sosteniendo la demanda aún en tiempos de crisis. El Ingreso Ciudadano, asimismo, contribuirá a evitar la ampliación de las brechas de desigualdad económica y social, y permitirá el acceso a los mercados de trabajo, puesto que el Ingreso Ciudadano será motor para promover la inversión productiva, mediante el desarrollo de las competencias de los individuos y la capacidad productiva de las personas. Finalmente el Ingreso Ciudadano estimulará los mercados de bienes y servicios de producción local.

1. La crisis económica y social y la propuesta del Ingreso Ciudadano Universal

Han pasado tres décadas de ajuste estructural neoliberal que han significado un retroceso sistemático en las instituciones, incompletas por cierto, pero al fin y al cabo instituciones de bienestar social. Tres décadas en donde progresivamente se ha abandonado la aspiración a la justicia e igualdad social, como el gran objetivo de la política social, y se reemplazó por la del combate a la pobreza. En este proceso se dejó de hablar de la redistribución del ingreso y se construyó un nuevo discurso oficial de alivio a la pobreza extrema. Tres décadas en donde ni la extrema riqueza ni la profunda desigualdad fueron vistas como problemas sociales, sino sólo como consecuencia natural de la nueva inserción de México en el mercado mundial.¹ Tres décadas después donde encontramos que el modelo ha fracasado por partida

¹ Yanes, P. (2007). El Ingreso Ciudadano: aire fresco para un nuevo rumbo de las políticas sociales. En P. Yanes, *El derecho a la existencia y libertad real para todos* (págs. 159-169). México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México - Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF. pp. 159-160

doble: nuestro país no sólo tiene bajísimas tasas de crecimiento económico, sino que ese poco crecimiento es además excluyente.²

Pero el problema no es exclusivo de nuestro país. Estamos frente a una crisis global, originada en el centro mismo de las potencias capitalistas y que revela las contradicciones profundas y la inviabilidad de un régimen de acumulación basado en la desvalorización de la fuerza de trabajo, la precarización laboral, la concentración inmensa de la riqueza, la mercantilización de la naturaleza y de todas las relaciones sociales. No se trata de problemas coyunturales, sino de la emergencia de problemas estructurales del modo de organización de las sociedades contemporáneas que hace tiempo vienen manifestándose y que previsiblemente continuarán por largo tiempo, aún con cortos periodos de recuperación del crecimiento económico.³

Esta aguda contradicción ha sido percibida al interior del sistema, sobresaliendo la contribución realizada por el economista Robert Theobald,⁴ uno de los precursores de la discusión del *ingreso ciudadano*. De acuerdo con el autor, el permanente influjo de la transformación tecnológica impedirá dar empleo a todos los que lo solicitan, lo que llevará a la necesidad de encarar algunas transformaciones fundamentales del actual sistema socioeconómico que funciona satisfactoriamente sólo cuando la abrumadora mayoría de los que buscan empleo pueden hallarlo. De esta manera, un sueldo asegurado conseguiría la garantía absoluta a la subsistencia abundante como el método más apropiado para impedir nuevos deterioros de la justicia social y la libertad individual.⁵ A lo que Fromm añade, que por primera vez podría liberar al individuo de la amenaza del hambre, lo haría auténticamente libre e independiente de las amenazas de carácter económico:

² Esquivel Hernández, G. (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. Ciudad de México: Oxfam México. p. 27.

³ Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010). El Ingreso Ciudadano - Renta Básica ante la crisis económica y los derechos social-laborales. México: *Mundo Siglo XXI*, 35-39. p. 36

⁴ Robert Theobald compiló el libro *El Sueldo Asegurado*, editado por Paidós, Buenos Aires (1968).

⁵ Boltvinik, J. (2010). Ingreso ciudadano universal y economía moral. Una propuesta para México. En E. Valencia, *Perspectivas del universalismo en México* (págs. 179-194). Guadalajara: ITESO/Universidad de Guadalajara/Konrad Adenauer Stiftung. p. 179-180.

las personas aprenderían a no temer, puesto que ya no necesitarían tener miedo al hambre.⁶

Asegurar una renta básica no sólo daría a la libertad el carácter de una realidad antes que de un lema, sino que también afirmaría un principio profundamente arraigado en la tradición humanista de Occidente: ¡El derecho de vivir del hombre es absoluto! Este derecho de vivir, de tener alimentos, abrigo, atención médica, educación, etcétera, es un derecho humano intrínseco que no puede ser limitado por ninguna condición, y ni siquiera por la idea de que el individuo debe ser socialmente útil.⁷

Bajo esta perspectiva, a continuación se abordarán los elementos que caracterizan la crisis económica y social por la que atravesamos -la precarización laboral y la pérdida del valor adquisitivo del salario, la falta de dinamismo económico del país y la pobreza rampante -, la insuficiencia de la política social para hacerle frente a la crisis, y la propuesta de incluir el Ingreso Ciudadano Universal como elemento central de la política social para confrontarla.

1.1 Automatización del trabajo y reducción de las fuentes de empleo

Abraham Maslow, autor de la teoría de la jerarquía de necesidades, señala que la experiencia puede revalorar las necesidades más prepotentes (las fisiológicas): “Un hombre que ha renunciado a su trabajo por conservar el respeto a sí mismo, y que pasa hambre por seis meses, puede estar dispuesto a volver a su trabajo aun al precio de perder su auto-respeto”. En las actuales circunstancias esto incluye verse obligado a participar en actividades delictivas. A pesar del carácter monótono del trabajo y de las humillaciones que le imponen, el asalariado no puede renunciar a su trabajo porque está dominado por el *látigo del hambre*. La maldición que Jehová impone a los seres humanos expulsados del paraíso: “ganarás el pan con el sudor

⁶ Fromm, E. (1984). Los aspectos psicológicos del sueldo asegurado, en E. Fromm, *Sobre la desobediencia y otros ensayos*, Buenos Aires – Barcelona: Paidós Estudio. pp. 129-143.

⁷ Op. cit.

de tu frente” simboliza el mundo de la escasez en el que siempre ha vivido el ser humano.⁸

Las condiciones para superar esta maldición están dadas desde hace casi medio siglo. En *La civilización en la encrucijada* (1972), Radovan Richta afirmó que la automatización elimina completamente las actividades del hombre en la producción directa y la traslada a las etapas preproductivas: a la preparación tecnológica, la investigación, la ciencia, la preparación del hombre. De ese modo, la automatización hace posible eliminar el arduo trabajo físico, la gran esperanza de superar la alienación y recuperar el carácter creativo de la actividad humana, que movilice todas sus fuerzas a la expansión de sus capacidades; la superación del trabajo, donde la necesidad externa cede su lugar a la necesidad interna del hombre, dando lugar a la desaparición de la contradicción abstracta del trabajo y el placer, entre el trabajo y el tiempo libre, donde la actividad humana se confunde con la vida.⁹

Pero esta esperanza parece no alcanzarse en el capitalismo. El sistema salarial se comprime al extremo con la automatización total porque los robots no perciben salarios ni necesitan consumir. El desempleo se generaliza y, como consecuencia, no hay suficientes compradores a quien vender los bienes producidos. El desarrollo de las fuerzas productivas compatible con el capitalismo, parece llegar a su fin: la realidad ha echado abajo el mito de que el crecimiento económico permanente genera empleo de calidad y garantiza la integración económica y social de toda la ciudadanía.

En México, en la era neoliberal, las condiciones del empleo se han deteriorado, la flexibilidad laboral ha alcanzado niveles nunca antes vistos y, por tanto, los hogares se enfrentan a una mayor vulnerabilidad ante las crisis económicas, situación que la crisis ha tendido a profundizar.¹⁰ El problema del desempleo, que es uno de los más graves al involucrar la subsistencia de los seres humanos, en países como el nuestro, adquiere dimensiones inusitadas al no existir

⁸ Boltvinik, J. (2010), op. cit p. 179.

⁹ Op. cit.

¹⁰ Damián, A. (2012). Crisis, empleo y pobreza. En E. De la Garza Toledo, *La situación del trabajo en México, 1012 el trabajo en la crisis* (págs. 41-63). México D.F.: Plaza y Valdés. p. 44.

la menor protección para quienes pierden sus empleos. Frente a la situación actual no se puede condenar a las personas a no comer¹¹ o a tener una sobrevivencia de miseria.

Al problema de la precarización del empleo, se le suma la pérdida del valor adquisitivo del salario. En las últimas tres décadas, la política de aumento al salario mínimo en México ha actuado como parte de una estrategia de contención inflacionaria. La estrategia ha surtido efecto: con más de tres décadas con esta política el poder adquisitivo del salario mínimo ha disminuido drásticamente. El nivel actual de dicho salario en México se encuentra por debajo de la línea de bienestar o de pobreza, es por ello que un mexicano que trabaja una jornada completa y que percibe el salario mínimo sigue siendo pobre. Si con ese ingreso ha de mantener a un miembro más de su familia se les considera a ambos pobres extremos.¹² Lo anterior es contrario al principio constitucional que establece que: “Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”.¹³

Todas las estimaciones en la materia registran una caída permanente de los ingresos reales de la población.¹⁴ De acuerdo con estudios de la UNAM,¹⁵ de 1987 a la fecha, los salarios mínimos perdieron del 79% de su valor adquisitivo. Además tenemos actualmente un déficit de empleo de 34 millones de plazas, mientras que el 60% de la población ocupada labora en la economía informal, sin seguridad social, horarios establecidos ni garantía en sus ingresos. Adicionalmente, ocho millones de personas no encuentran trabajo; en su mayoría, jóvenes con estudios universitarios. El contexto actual nos confirma que el trabajo asalariado por su

¹¹ Del Val Blanco, E. (2010). Ingreso Ciudadano Universal. *Revista de la Universidad de México*, 24-27. p. 25.

¹² Esquivel Hernández, G. (2015), op. cit. p. 29.

¹³ Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, literal A numeral VI, párrafo segundo.

¹⁴ Conde Montijo, O. (2007). El Ingreso Ciudadano Universal: una alternativa para México. En O. Yanes, *El derecho a la existencia y libertad real para todos* (págs. 195-217). México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México - Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF. p. 200.

¹⁵ Ornelas, Gilberto Carlos. “Informe CONEVAL. Fracaso de la política social”. *La Jornada Aguascalientes*, 27 de julio de 2015. <http://www.lja.mx/2015/07/esfera-publica-informe-coneval-politica-social-pobreza/>

insuficiencia, precarización y desmantelamiento de las negociaciones colectivas no puede continuar siendo el criterio ordenador del sistema económico y social, el principal mecanismo de inclusión y pertenencia social, ni puede asegurar ser la única fuente de ingresos ni de acceso a los derechos sociales y al bienestar social.¹⁶

1.2 Falta de dinamismo económico del país

El periodo comprendido entre 1960 y 1980 constituye la última etapa del “milagro económico” mexicano, iniciado en el segundo lustro de los años treinta. Entre 1960 y 1970 el Producto Interno Bruto (PIB) creció 6.5% anual, siendo la electricidad, las manufacturas y la construcción los sectores más dinámicos, con tasas superiores a 8%. De 1970 a 1980 el crecimiento subió ligeramente, a 6.6%, siendo las ramas de transporte, electricidad, minería, manufacturas y construcción las que alcanzaron magnitudes superiores.¹⁷

Hace treinta años, y como consecuencia de la crisis de la deuda, el gobierno abandonó la agenda de desarrollo bajo el argumento de restablecer la estabilidad macroeconómica. Para ello se impulsaron reformas estructurales que promovieron las exportaciones no petroleras y la inversión privada como motores de expansión económica. Se realizó una radical apertura externa mediante tratados comerciales y se inició el retiro del Estado de la esfera económica. A partir de la implementación de las reformas de ajuste neoliberal, el país se ha caracterizado por la falta de dinamismo económico, la volatilidad financiera elevada y una casi permanente recesión provocada por la búsqueda a ultranza de los equilibrios fiscales y la implementación de políticas pro-cíclicas. En efecto los años ochenta se denominan la “década perdida”, pues en 1982 estalló una profunda recesión económica que se extendió hasta 1988, periodo en que el PIB decreció -0.01% anual. Los sectores más afectados fueron la construcción, el comercio y la minería, que constituyen

¹⁶ Medina Ortiz, M. (2012). El ingreso ciudadano universal: una propuesta dentro de una agenda progresista y de izquierda. En *Los grandes problemas nacionales*. Coordinado por el Instituto Nacional de Investigación, Formación Política y Capacitación en Políticas Públicas y Gobierno A.C, julio 2012.

¹⁷ Garza, G. (2004). Macroeconomía del sector servicios en la Ciudad de México, 1960-1998. *Estudios Demográficos y Urbanos*, Núm. 55, enero-abril 2004. 7-75. p. 8

verdaderos termómetros de la actividad económica. Entre 1988 y 1994 se logró una relativa recuperación al aumentar el PIB 3.9% anual, pero los desequilibrios en la balanza de pagos y la crisis de la deuda pública desembocaron en el crac de 1995, cuando el PIB llegó a -6.2% y la rama de la construcción se derrumbó -23.5%, el comercio -15.5%, y el transporte y las manufacturas -4.9%. Finalmente, entre 1994 y 1998 se logró una recuperación moderada y el PIB creció 2.5% (5.6% de 1995 a 1998, debido a la gran caída de 1995). Las manufacturas y el transporte fueron las ramas más dinámicas, ambas ligadas a la gran expansión de la industria maquiladora que ocasionó la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC-AN).¹⁸

El cambio estructural hizo de México un notable exportador de manufacturas en el mundo, pero con poco valor agregado localmente y con alta dependencia de insumos externos, lo que da insuficiente impulso al PIB. En efecto el alza del PIB en el país es de las más bajas en América Latina para los años comprendidos entre 2000 y 2014. Debido a la pérdida de impulso en el crecimiento y las crisis frecuentes, se estima que el crecimiento del PIB de 2015 a 2016 será menor de 3%, lo que es insuficiente para crear los empleos requeridos. Lo anterior aunado a la aguda concentración del ingreso, inversión pública baja, apreciación cambiaria y restricción crediticia. Tenemos así una economía poco dinámica, muy alejada de insertarse en una senda sostenida de crecimiento más elevado, más igualitario y con reducción de la pobreza.¹⁹

1.3 Pobreza y política social focalizada fallida

La pobreza es la manifestación más contundente de violación de derechos socioeconómicos y culturales.²⁰ Es un fenómeno mundial que no sólo existe en los

¹⁸ Op. cit.

¹⁹ Moreno-Brid, J. (2015) Cambio estructural y crecimiento económico en México: tres décadas de éxito externo y fracaso interno, Documento Conferencia "8o Diálogo por un México Social: el desarrollo ahora", PUED, UNAM, 21-22 octubre 2015. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/283083196_Cambio_estructural_y_crecimiento_economico_en_Mexico_tres_decadas_de_exito_externo_y_fracaso_interno

²⁰ Damián, A. (2010). Pobreza, bienestar y derechos socioeconómicos. En Villarespe, Verónica (ed.) *Concepciones contemporáneas de la Pobreza*. México: UNAM. Pp. 75-91.

países menos desarrollados, sino que es parte inherente a la forma en que funciona el sistema capitalista, siendo su causa principal la desigual distribución del ingreso. En ese sentido, la pobreza de grandes masas de la población va a seguir existiendo a menos que se tomen medidas contundentes para hacerle frente y erradicarla.²¹ Pero la pobreza no sólo implica privación y carencia material. Es también dependencia del arbitrio y la codicia de otros, quiebra de la autoestima, aislamiento y encapsulación social de quien la padece.²²

Esas grandes desproporciones en la riqueza, esas inmensas bolsas de pobreza, el hambre conviviendo geográficamente con la más insultante opulencia, todo ello provoca falta de libertad para la inmensa mayoría. Igualdad y libertad no son dos variables a elegir, si más de una menos de otra y viceversa. Las grandes desigualdades crean un problema profundo de libertad para la gran mayoría. El que no tiene la existencia material garantizada debe pedir permiso a otro para poder vivir. ¿Qué libertad tiene el trabajador que no sabe si el mes próximo, quizás la semana próxima, seguirá teniendo aquel puesto de trabajo que le proporciona el sustento diario? ¿Qué libertad tiene la mujer materialmente dependiente del marido o la pareja, que la maltrata, la domina y, a veces, llega a asesinarla? ¿Qué libertad tiene el desempleado que vive marcado con el estigma de la caridad, si vive en un país pobre y tiene algo de suerte? No son libres como no lo es aquella persona que no tiene el derecho a la existencia material garantizada y tiene que pedir permiso a otros para vivir.²³

En México, la pobreza por ingreso medida incluso en los términos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) alcanza a más de la mitad de la población del país, y lejos de disminuir ha ido en aumento.²⁴ Pese a

²¹ Huerta Quintanilla, R. (2012). Pobreza, distribución de ingreso y renta básica. *Economía UNAM*, 68-81. p. 68.

²² Bertomeu, M. J. (2007). Una justificación normativa del Ingreso Ciudadano. En P. Yanes, *El derecho a la existencia y libertad real para todos* (págs. 145-156). México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México - Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF. p. 151

²³ Bertomeu, M. J., & Raventós, D. (2013). El derecho de existencia y la Renta Básica de Ciudadanía: una justificación republicana. *Sin Permiso*. Disponible en línea en: <http://www.sinpermiso.info/textos/el-derecho-de-existencia-y-la-renta-bsica-de-ciudadana-una-justificacin-republicana>

²⁴ De acuerdo con la última medición realizada por el CONEVAL, la población con ingreso inferior a la línea de bienestar pasó de 51.6 (en 2012) a 53.2% (en 2014) de los mexicanos. De igual manera, las personas con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo representan el 20.6% de la

presupuestos millonarios para combatir la pobreza, los resultados de las políticas y programas son insuficientes. Nos encontramos entre las naciones de mayores niveles de pobreza y desigualdad. Las políticas convencionales de “desarrollo social” y “superación de la pobreza” han sido incapaces de revertir las enormes disparidades de distribución del ingreso entre familias, estratos sociales y regiones.²⁵

Las políticas de transferencias monetarias focalizadas exigen condicionalidades cuyo cumplimiento es penalizado con la pérdida del beneficio y representan un gasto mínimo²⁶ en un sistema fiscal profundamente regresivo.²⁷ La efectividad de estos programas asistenciales ha sido puesta en duda, ya que aun cuando puedan generar impactos coyunturales positivos sobre los ingresos de las familias pobres, no tienen capacidad para subsanar las carencias y necesidades de los grupos más vulnerables de manera permanente, entre otras causas por la constante oscilación de los ingresos.²⁸ Lo que hacen es seleccionar beneficiarios alimentado una costosa burocracia dedicada a clasificar (discriminar) a los

población. Las cifras pueden consultarse en http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

²⁵ Del Val Blanco, E. (2010), op. cit. p. 26.

²⁶ México tiene el gasto social más bajo dentro de la OCDE: el 7.4% del PIB, lo cual representa alrededor de un tercio del promedio de la OCDE que es 21.9%. Ver en: *Organization for Economic Co-operation and Development* (2014). Chapter 5. Public Social Spending. En, *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators*, OECD Publishing.

²⁷ Algunos estudios muestran que por ejemplo para el caso del IVA en México (que representa el segundo impuesto con mayor porcentaje de recaudación detrás del ISR), existe una fuerte regresividad, toda vez que el 10% más pobre de la población paga aproximadamente el 11.4% de su ingreso total, mientras que el decil con el mayor ingreso paga tan sólo el 6.5% del mismo. Por su parte, si se incluye la proporción de productos exentos del impuesto más los que efectivamente pagan IVA, con respecto al ingreso total por deciles resulta que el 10% más rico de la población paga aproximadamente lo mismo que el 10% más pobre (5.6% y 5.3% respectivamente). El mismo estudio señala que para el caso del ISR es muy difícil hacer un cálculo similar al anterior debido a que el sistema fiscal mexicano contiene demasiados tratamientos especiales y exenciones. Hernández et al., (2000) *Los impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo?* Centro de Investigación y Docencia Económicas

²⁸ En efecto, recientes estudios han demostrado que no existe evidencia suficiente para afirmar que la condicionalidad de las transferencias monetarias tenga un impacto positivo en su uso. En algunos casos han resultado ser menos eficaces que los programas incondicionales y hasta han llegado a causar daño. La experiencia internacional indica que los programas focalizados y con condicionales son más onerosos, complejos de implementar, tienen mayor probabilidad de fallar, representan pocos o nulos incentivos y potencialmente pueden causar mayor daño. En las sociedades progresistas donde la atención se proporciona a todas las familias, la seguridad de ingresos les da la posibilidad de hacer lo que es mejor para los suyos. Kidd, S., (2016) « To condition or not to condition: What is the evidence? » En: *Pathway's Perspectives on social policy in international development*. Issue No. 20. March. 2016.

potenciales beneficiarios que “merecen” o no su asistencia y a evaluar permanentemente su nivel y condiciones de vida, hasta entrometerse en la propia vida privada. Tampoco impiden que las personas recaigan en situaciones de pobreza e indigencia o que se formen nuevos contingentes de pobres. A esto se suma la constante degradación para la dignidad y la autonomía de las personas que representa la necesidad de estar probando permanentemente su situación de necesidad para que los burócratas de turno los califiquen como merecedores de asistencia. Estos programas generan típicas situaciones de “trampa de pobreza” porque no buscan que las personas superen el problema sino simplemente administrarlo y tener bajo control político a la población necesitada.²⁹

Cabe destacar que en México se sigue privilegiando la focalización a pesar de que se ha demostrado que la eliminación, o “redireccionamiento” de beneficios los programas universales mediante técnicas de focalización no es tan eficiente como suele argumentarse, si se toman en cuenta para el cálculo de la eficacia de los programas, los daños causados por el denominado error de exclusión, es decir, no llegar a los pobres, al tratar de evitar que los no pobres sean incluidos en los programas. Este tema ha sido brillantemente demostrado por Andrea Cornia y Frances Stewart (2002), quienes realizaron una evaluación de programas focalizados en ocho países, incluido México y muestran cómo la desnutrición y los retrasos en el crecimiento en edad temprana de la población “dejada a un lado” por la focalización afectan la productividad laboral en la adultez. De acuerdo con Cornia y Stewart el costo de este error de exclusión, que no es incorporado en los estudios costo-beneficio, es aún más grave que el de incluir a toda la población mediante la universalización, en términos no sólo sociales sino económicos, dados los elevados costos de bienestar (enfermedad, dependencia económica, etc.) y eficiencia productiva futura (debida a la baja productividad y constante enfermedad de quienes se quedan fuera de los programas).³⁰

²⁹ Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 38.

³⁰ Cornia, Andrea y Frances Stewart (2002) “Subsidios alimentarios: dos errores de focalización”, *Comercio Exterior*, Vol. 53, núm. 6, junio, pp.563-573.

Los beneficios universales son a la larga más justos que los programas focalizados. Veamos lo que al respecto dice Frances Stewart (1998: 56-57), destacada economista de la Universidad de Oxford: “Los programas universales bien diseñados son preferibles comparados con los subsidios focalizados, desde el punto de vista de llevar recursos a los necesitados de manera sostenida, aun cuando una parte significativa de los beneficios de los subsidios generales llegan a quienes están por encima de la línea de la pobreza, sin excepción son más progresivos que la distribución original del ingreso y otorgan beneficios reales a los pobres. Además, *los beneficios recibidos por quienes no los merecen pueden ser recuperados fácilmente mediante una tributación progresiva adicional.*” Esto se podría lograr con tasas del IVA (Impuesto al Valor Agregado) más altas para los bienes de lujo, algo similar a lo aprobado por el Congreso de la Unión a finales del 2001. De esta manera, aunque los no pobres, e incluso los ricos reciban un beneficio, el fisco lo puede recuperar con las tasas altas por sus consumos suntuarios, o mayores impuestos a los sectores de la parte alta del ingreso. Lo que importa es el balance de la recaudación tributaria en su conjunto.

De esta forma, las nuevas políticas sociales tienen que partir de dos grandes principios: su carácter garantista y su carácter redistributivo. Ya no políticas de oportunidades, sino de derechos, de garantías sociales. Ya no sólo políticas asistenciales, paliativas o compensatorias, sino redistributivas.³¹ Cada vez es más imprescindible que el acceso a los derechos sociales deje de operar por estatus diferenciados para transformarse en derechos de ciudadanía, en derechos de las personas por el mero hecho de existir. Esto es, que dejen de ser derechos intermediados, segmentados, condicionados y recortados, por la volátil, transitoria y desigual posición de cada persona en el cada vez más precario mercado laboral. El derecho a la vida digna es la síntesis de los derechos políticos, económicos y sociales, igual que las libertades de trabajo, tránsito, opinión y no discriminación, y el acceso a los recursos, es el derecho a no ser pobres.³²

³¹ Yanes, P. (2007), op. cit. p. 162.

³² Boltvinik, J., & Damián, A. (2003). Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México. *Papeles de población, Nueva época*, 101-136.

2. El Ingreso Ciudadano Universal como elemento central de la política social

Académicos de diversos países y en distintos escenarios han señalado que la desigual distribución del ingreso (como principal causa de la pobreza), puede ser corregida mediante una política de redistribución emprendida desde el Estado, que tenga como sustento al Ingreso Ciudadano o Renta Básica. Se trata de un ingreso monetario pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad o residente, sin que medie condición alguna para su otorgamiento,³³ universal e integrado en un sistema tributario progresivo, como base para la reorganización estructural de las políticas públicas.³⁴ Al elevar el ingreso como un derecho, su otorgamiento se regiría por los principios de los derechos humanos, que al plantearse como universales, sus titulares son todas las personas, sin ningún tipo de discriminación³⁵ y en ese sentido permitiría avanzar hacia la construcción de un Estado Social de Derechos en México, insertando el Ingreso Ciudadano como un nuevo derecho social y un nuevo derecho ciudadano.

La necesidad de esta política social deriva de la incapacidad del mercado de generar los mecanismos para que todos tengamos acceso a bienes y servicios básicos; de esta manera se plantea que las políticas sociales requieren sopesarse en la construcción de autonomía de las personas, de las familias y de las comunidades: los problemas de la desigualdad no sólo son problemas de distribución de recursos, sino también problemas de distribución de poder. La desigualdad y la pobreza tienen también una raíz política, así la propuesta del Ingreso Ciudadano nos permitiría avanzar hacia una mayor autonomía y mayor inclusión social.³⁶ En este contexto, el derecho universal a un ingreso digno se concibe como un mecanismo que garantice el derecho social a la existencia

³³ Damián, A. (2012), op. cit. p. 59.

³⁴ Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 37.

³⁵ Damián, A. (2010), op.cit. p. 86.

³⁶ Yanes, P. (2007), op. cit. p. 165.

autónoma; sería pues un “complemento, pero no dependiente, de la eventual vinculación al mercado laboral remunerado o de otras prestaciones sociales de las que se pueda disfrutar.”³⁷

Pero el debate sobre el Ingreso Ciudadano o Renta Básica ha trascendido la esfera académica ubicándose ahora en el plano institucional. En este sentido se han presentado iniciativas legislativas tendientes a garantizar un ingreso ciudadano de carácter universal, único, equitativo y progresivo, tanto en la Cámara de Diputados,³⁸ como en la Cámara de Senadores.³⁹ Así mismo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), ha señalado en varias oportunidades la necesidad de iniciar la discusión sobre el tema del Ingreso Ciudadano Universal o Renta Básica. En el documento “Evaluación Estratégica de Protección Social en México”, propone considerar la política del Ingreso Mínimo, para atacar la insuficiencia crónica y contingente de los activos de los ciudadanos, como uno de los pilares de un sistema de protección social efectivo e integral:

“El derecho a un ingreso mínimo es independiente de las causas de la insuficiencia de ingresos. Si estas causas son crónicas o contingentes, es importante para las políticas específicas que se apliquen, pero no para el objetivo final de estas políticas, ni para su fundamentación ética.”⁴⁰

Uno de los instrumentos que considera este informe es el de las transferencias universales, que tienen la ventaja de que no requieren aplicar criterios de identificación, no implican los desincentivos económicos de las transferencias condicionadas al ingreso, y aseguran en principio la inclusión de toda la población con insuficiencia de ingresos, independientemente de sus características. Una reasignación de los recursos públicos en forma universal aumentaría de modo

³⁷ Damián, A. (2010), op. cit. p. 86.

³⁸ Gaceta Parlamentaria, número 2291, viernes 6 de julio de 2007.

³⁹ Gaceta del Senado, LXII / 3SPO-129/54140, jueves 23 de abril de 2015.

⁴⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). Evaluación Estratégica de Protección Social en México. Disponible en el link http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Evaluacion_Estrategica_de_Proteccion_Social_en_Mexico.pdf. p. 67

significativo su progresividad e impacto en la población con insuficiencia de recursos.⁴¹

De la misma manera, en el “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014”, el CONEVAL pidió atención especial por parte del Ejecutivo, estados y municipios en lo siguiente:

“Analizar diferentes opciones para garantizar un piso mínimo de ingreso a la población que disminuya o prevenga su vulnerabilidad. Al menos, deberían discutirse las siguientes: (...)

Renta básica ciudadana. Transferencia monetaria a toda la población como estrategia de no exclusión a la población pobre”.⁴²

También requirió atención espacial del Ejecutivo Federal y del H. Congreso de la Unión para:

“... Analizar la alternativa de otorgar una renta básica ciudadana solidaria universal como un elemento central de protección social. Este instrumento podría estar condicionado a un registro ciudadano y fiscal. El monto podría ligarse al incremento de la canasta alimentaria y sustituiría a varios programas sociales que no han demostrado tener resultados. Este instrumento sería un derecho individual, en vez de un instrumento capturado por líderes políticos.”⁴³

En varios países en el mundo se ha discutido o se está discutiendo la necesidad de reconocer el derecho a la renta básica, ingreso ciudadano o renta de ciudadanía, señalamos aquí los más importantes.

El Estado de Alaska fue la experiencia pionera en el mundo. En 1976 se instituyó un fondo (el *Alaska Permanent Fund*) con 50% de los impuestos de la explotación del petróleo y de las riquezas nacionales de Alaska.⁴⁴ Estos fondos se

⁴¹ *Ibíd.* p. 102

⁴² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014. Disponible en el link http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf. p. 198

⁴³ *Ibíd.* P. 200.

⁴⁴ Suplicy, Eduardo (2007). *Perspectivas del Movimiento Internacional por el Ingreso Ciudadano*. Pp. 229 – 243. En Yanes, Pablo. *El derecho a la existencia y libertad real para todos*. México,

redistribuyen anualmente para toda la población a través de una renta básica que se otorga a cada persona que tenga viviendo como mínimo seis meses en el Estado. Su valor corresponde a una parte del rendimiento medio del fondo durante los últimos cinco años (por ejemplo para 2014 tuvo un valor de 1,884.00 dólares, llegando a un máximo en 2008 de 2,069 dólares per cápita).⁴⁵

En América Latina, Brasil promulgó la Ley No. 10 835, por iniciativa del Senador Eduardo Suplicy, que crea el Ingreso Básico Ciudadano para todos los brasileños y residentes legales de más de cinco años en el país. La Ley entró en vigor a partir del 2005 de manera gradual en cooperación con los gobiernos estatales y federal. En los casos de Ciudad de México y Bolivia se constituyó una pensión universal para adultos mayores o renta de dignidad; en Argentina, la presidencia de Cristina Fernández universalizó las asignaciones familiares por hijo; y en Uruguay se reformularon los programas sociales para atender tanto a adultos mayores como a niños y adolescentes.⁴⁶

En el 2013, la Comisión Europea aprobó el recogimiento de firmas de una iniciativa de ciudadanos europeos para el reconocimiento de una renta básica universal. En 2014 se presentó en España una Iniciativa Legislativa Popular por la Renta Básica y se creó la Plataforma por la Renta Básica y la Coordinadora por la Renta Básica. En Alemania comenzó a discutirse desde el ámbito académico, empresarial y organizaciones no gubernamentales la idea de la renta básica universal, para erradicar la pobreza absoluta y promover los ideales de justicia social y libertad.

Por su parte Finlandia ultima los preparativos para la primera renta básica universal de 800 euros de la que gozarán todos sus ciudadanos. La Seguridad

Universidad Autónoma de la Ciudad de México – Secretaría de Desarrollo Social del gobierno del DF-ICU, 2007.

⁴⁵ Alaska Permanent Fund. (2015, 2) de febrero. *Wikipedia, la enciclopedia libre*. Extraída el 1/XII/2015 desde https://es.wikipedia.org/wiki/Alaska_Permanent_Fund

⁴⁶ Parlamento Latinoamericano. (2012, octubre 25 y 26). "Proyecto de Ley Marco de Renta Básica. Extraído el 2/XII/2015 desde <http://www.senado.gov.ar:88/12042.pdf> y Palomo, V. (2015, noviembre 3). "Renta Básica: España Vs. Finlandia". Extraída el 2/XII/2015 desde <http://www.dirigentesdigital.com/articulo/economia-y-empresas/228084/espana/finlandia.html>

⁴⁶ Muñoz, M (2015, noviembre 3). "Finlandia, laboratorio de pruebas de la renta básica universal". Extraída el 2/XII/2015 desde <http://www.gaceta.es/noticias/descabellada-idea-pablo-iglesias-implantacion-finlandia-03112015-1844>

Social finesa ya está desarrollando una prueba piloto por la que todos los ciudadanos cobren 550 euros cada mes, además de las prestaciones que estuvieran recibiendo. Si finalmente se implanta la renta básica universal, una de las medidas que propone el partido del Gobierno (de centro-derecha), todos los ciudadanos de Finlandia recibirán 800 euros.⁴⁷ El objetivo final es reemplazar todo subsidio pagado por el Estado a través de una renta básica. Será la primera vez que esta medida sea implementada en Europa, en un país con una tasa de desempleo del 10% y tras cuatro años de recesión.⁴⁸

En Reino Unido, el Partido Verde lleva esta medida en su último programa electoral. Otras zonas europeas han comenzado a realizar ejercicios piloto para la implementación del ingreso básico. En los Países Bajos, una treintena de municipios llevarán a cabo a partir de enero de 2016, el proyecto piloto de renta básica. La ciudad de Utrech ha sido la pionera y otras como Tilburg, Wageningen y Groningen también están estudiando la renta básica para sus ciudadanos. El experimento a realizar en Utrech, una ciudad de 300 mil habitantes, tomará como base a 300 personas, todos ellos beneficiarios de prestaciones por desempleo o de bienestar.

En Suiza los ciudadanos han establecido un comité de “iniciativa popular federal para una renta básica incondicional.” Según la argumentación de sus promotores (Sigg, Werner, Straub y Müller), los suizos deberían disfrutar de una “existencia digna” y tener más oportunidades para “participar en la vida pública”.⁴⁹

⁴⁷ Palomo, V. (2015, noviembre 3). “Renta Básica: España Vs. Finlandia”. Extraída el 2/XII/2015 desde <http://www.dirigentesdigital.com/articulo/economia-y-empresas/228084/espana/finlandia.html>

⁴⁸ (2016, enero 15) “Finlandia, Países Bajos, Suiza..., la renta básica se extiende por el norte de Europa”. Extraída el 28/III/2016 desde <https://inspiracionsocial.wordpress.com/2016/01/15/finlandia-paises-bajos-suiza-la-renta-basica-se-extiende-por-el-norte-de-europa/>

⁴⁹ El texto de la iniciativa de reforma a la Constitución va como sigue:

Initiative populaire fédérale 'Pour un revenu de base inconditionnel'

La Constitution est modifiée comme suit:

Art. 110a (nouveau) Revenu de base inconditionnel

1 La Confédération veille à l'instauration d'un revenu de base inconditionnel.

2 Le revenu de base doit permettre à l'ensemble de la population de mener une existence digne et de participer à la vie publique.

3 La loi règle notamment le financement et le montant du revenu de base.

Extraído el 28/III/2016 desde <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis423t.html>

Cada adulto obtendrá unos 2,300 euros al mes y cada niño unos 602 euros. Esta asignación pretende mejorar el bienestar social del país, donde el 7% y el 8% de los ciudadanos vive por debajo del umbral de la pobreza. La iniciativa será votada a través de referéndum el próximo cinco de junio de 2016.⁵⁰

Es importante señalar que mientras en otras latitudes se experimenta con nuevas formas para enfrentar la crisis global del sistema, y en particular la crisis económica y social, en nuestro país no se ha realizado ninguna acción para contrarrestar el hecho tangible de la realidad durante tanto tiempo soterrada, más sin embargo padecida por las mayorías: un mercado incapaz de generar los mecanismos para que todos los ciudadanos tengan acceso a bienes y servicios básicos, al trabajo, ingresos, protección social, bienestar, y en general una vida digna; una concentración de los beneficios económicos y sociales del sistema en unos pocos y una gran pobreza. La política social ha fallado en enfrentar estos fenómenos porque ha estado fundamentada en los “mandamientos” mismos del sistema: la focalización de los subsidios y el gasto público mínimo, dejando a la deriva a grandes contingentes de personas necesitadas.

La pobreza, la precarización del empleo, la desprotección social, la caída permanente de los ingresos está afectando a una proporción importante de la población mexicana. La pobreza por ingreso en 2014 oscila entre 53.2% y 76.2% de la población, según datos del CONEVAL y de los que resultan al estimar la pobreza con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP).⁵¹ En lo que respecta a la pobreza multidimensional, según datos del CONEVAL en 2014 afectaba a 42.6% del total de la población, no obstante, había adicionalmente 33.3%

⁵⁰ Extraída el 28/III/2016 desde https://fr.wikipedia.org/wiki/Liste_des_initiatives_populaires_f%C3%A9d%C3%A9rales_en_Suisse

⁵¹ La diferencia en los porcentajes estriba en que la LP del CONEVAL es demasiado baja para los actuales estándares de vida. En el medio rural es más baja que el salario mínimo, que equivalía a \$2,019 pesos al mes, frente a un LP de \$1,614.7 pesos por persona (92.3 dólares americanos de 2016), en el medio urbano si bien era más alta al salario mínimo (de \$2,542.1 pesos, lo que equivale a 145.3 dólares). En cambio en el MMIP la línea de pobreza para el medio rural y urbano era de \$2,684.5 pesos y \$3,059.2 pesos, respectivamente en 2014 (que en términos de dólares corresponde aproximadamente a US\$ 153.4 y US\$ 174.8 dólares de 2014, respectivamente). Cabe mencionar además que es por todos reconocido, aún por el gobierno federal que el salario mínimo está muy por debajo de lo requerido para que un trabajador pueda mantenerse así mismo.

de población “vulnerable” por ingreso o por carencias sociales,⁵² y sólo el 20.5% cubre sus requerimientos de ingreso y de indicadores sociales. Es decir, 79.5% de la población mexicana es pobre o vulnerable (carenciada). Esta cifra es similar al porcentaje de pobres estimado con el MMIP, de 83.4% en 2014.

Estas cifras dan cuenta de la necesidad de plantear una nueva política social basada en los principios de la justicia social y la dignidad humana, requiriendo entonces la redistribución del ingreso como principal medida para enfrentar los problemas de reducción de fuentes de empleo, concentración de la riqueza, pobreza, marginación, lento crecimiento de la economía y mercantilización de las relaciones sociales. La discusión sobre el reconocimiento de un derecho universal al ingreso digno, que comenzó en el plano académico, se ha trasladado a la esfera política y social mundial como una necesidad apremiante, no sólo de promover la dignidad humana,⁵³ sino también de enfrentar las profundas contradicciones del sistema con propuestas fuera del esquema económico cuyo principal criterio ordenador es el empleo.

3. Fundamentos Jurídicos en el Sistema Internacional de Derecho

El Ingreso Ciudadano Universal permitirá la ampliación de los derechos humanos económicos, sociales y culturales -DESC, reconocidos en diversos instrumentos internacionales, principalmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y en ese marco, dar cumplimiento a los compromisos adquiridos

⁵² El método de pobreza multidimensional del CONEVAL exige que las personas para ser reconocidas como pobres cumplan la condición de tener un ingreso por debajo de la LP y al menos una carencia social. Los universos de estos dos subconjuntos son más elevados que la pobreza total reconocida por el CONEVAL.

⁵³ Recordando el análisis del concepto hecho en el Concilio Vaticano II y expresado en el discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas por Juan Pablo II el 2 de octubre de 1979 «El conjunto de los derechos del hombre corresponde a la sustancia de la dignidad del ser humano, entendido íntegramente y no reducido a una sola dimensión. Se refiere a la satisfacción de las necesidades esenciales del hombre, al ejercicio de sus libertades, a sus relaciones con otras personas. Pero se refiere también, siempre y dondequiera que sea, al hombre, a su plena dimensión humana». En González, J (1986). La Dignidad de la Persona, Civitas: Madrid, 1986, Capítulo II. p.3.

en la materia, el más reciente plasmado en la Agenda de Desarrollo Post-2015 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Teniendo en cuenta el mandato constitucional de que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, y de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad,⁵⁴ a continuación enumeraremos las declaraciones, tratados internacionales y documentos orientadores de política pública, que dan sustento a la propuesta del ICU en nuestro país.

3.1 Declaraciones de Organismos Internacionales

La Declaración Universal de los Derechos Humanos,⁵⁵ de la Organización de Naciones Unidas (ONU), aprobada en diciembre de 1948, expresa en el artículo primero que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”⁵⁶ y en su artículo 25 que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.”

⁵⁴ Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafos segundo y tercero, adicionados en la reforma constitucional del año 2011.

⁵⁵ Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

⁵⁶ Todos los derechos humanos en el mundo actual, pese a los diversos componentes políticos, filosóficos y religiosos y a las diferentes tendencias culturales, se fundamentan en su imperativo universalismo, en la dignidad humana. Pero la dignidad humana ontológicamente inherente o intrínseca a la persona humana, no es únicamente el fundamento de todos los derechos humanos. La dignidad humana es, además, el objeto de un derecho específico que ya ha sido proclamado expresamente en dos instrumentos internacionales (Pacto de San José y Declaración sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos), el derecho a la dignidad. La dignidad humana implica el necesario reconocimiento de que todos los seres humanos, iguales entre sí, son titulares, ontológicamente hablando, de una igual dignidad y que ésta dignidad se integra con todos los derechos humanos, los civiles, los políticos, los económicos, sociales y culturales; entraña no sólo la garantía negativa de que la persona no va a ser objeto de ofensas o humillaciones, sino que supone también la afirmación positiva del pleno desarrollo de la personalidad de cada individuo. Gros Espiel, H. (2003). La dignidad humana en los instrumentos internacionales sobre los Derechos Humanos. Anuario de los Derechos Humanos. Nueva Época. Vol. 4. 2003. Pp. 193-223.

La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social,⁵⁷ proclamada en 1969, establece que “el progreso y el desarrollo en lo social deben encaminarse a la continua elevación del nivel de vida tanto material como espiritual de todos los miembros de la sociedad, dentro del respeto y del cumplimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales” para ello se propone lograr varios objetivos, entre ellos el contenido en su artículo 10, inciso b, relativo a “la eliminación del hambre y la malnutrición y la garantía del derecho a una nutrición adecuada”.

Por su parte, la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición⁵⁸ la cual en sus doce artículos reconoce que todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho a no padecer hambre y malnutrición; destaca que son los gobiernos los que tienen la responsabilidad de garantizar desde la producción hasta la distribución equitativa de los alimentos para la población en general.⁵⁹

Cabe resaltar que en noviembre de 2007, en el marco del Fórum de las Culturas⁶⁰ que se celebró en la ciudad de Monterrey, se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes.⁶¹ Esta declaración realizada en el marco del segundo Fórum Universal de las Culturas, cuyo tercer punto de su primer artículo reza:⁶²

⁵⁷ Proclamada por la Asamblea General en su resolución 2542 (XXIV), de 11 de diciembre de 1969

⁵⁸ Aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación, convocada por la Asamblea General en su resolución 3180 (XXVIII) de 17 de diciembre de 1973; y que hizo suya la Asamblea General en su resolución 3348 (XXIX) de 17 de diciembre de 1974

⁵⁹ López Bárcenas, Francisco (2009). *El derecho a la alimentación en la legislación mexicana*. México: Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe. Extraída el 11/XI/2015 desde <http://www.oda-alc.org/documentos/1367960941.pdf>

⁶⁰ El Fórum Universal de las Culturas es un evento que se celebra cada tres años, cuyos objetivos son la defensa de la cultura de la paz, el desarrollo sostenible y la diversidad cultural. El primer foro se llevó a cabo en Barcelona en el año 2004, seguido por el de Monterrey (2007), Valparaíso (2010), y Nápoles (2013).

⁶¹ La Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes (DUDHE) es un instrumento programático elaborado por organizaciones de la sociedad civil internacional a fin de cristalizar los Derechos Humanos para el nuevo milenio. La Declaración está formalmente dirigida a los actores estatales y otras instituciones formales de todo el mundo, emerge de un proceso de debate que tuvo origen en el Foro Universal de las Culturas Barcelona 2004, en el diálogo denominado "Derechos Humanos, Necesidades Emergentes y Nuevos Compromisos. Tiene por objeto fortalecer la interdependencia e integridad de los derechos de hombres y mujeres, no pretende reemplazar ningún instrumento existente, al contrario, los completa y refuerza, como un imperativo ético.

⁶² Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes. Título I. Derecho a la Democracia Igualitaria. Artículo 1. Derecho a la existencia en condiciones de dignidad. “*Todos los seres humanos y las comunidades tienen derecho a vivir en condiciones de dignidad*”. Este derecho humano

*El derecho a la renta básica o ingreso ciudadano universal que asegura a toda persona, con independencia de su edad, sexo, orientación sexual, estado civil o condición laboral, el derecho a vivir en condiciones materiales de dignidad. A tal fin, se reconoce el derecho a un ingreso monetario e incondicional periódico sufragado con reformas fiscales y a cargo de los presupuestos del Estado, como derecho de ciudadanía, a cada miembro residente de la sociedad, independientemente de sus otras fuentes de renta, que sea adecuado para permitirle cubrir sus necesidades básicas.*⁶³

3.2 Tratados Internacionales

En cuanto a los tratados suscritos por México destaca el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁶⁴ que reconoció en su Preámbulo que “estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana”. Esto implica primero, que los derechos humanos económicos, sociales y culturales se desprenden, es decir resultan, tienen su fundamento, en la dignidad. Y, segundo, que esta dignidad es inherente a la persona humana.⁶⁵ Por su parte el artículo 11, párrafo primero, dispone que: “Los Estados parte reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y una mejora continua de las condiciones de existencia”. Esta disposición se complementa con la del párrafo siguiente, donde se establece que “deberán adoptarse medidas inmediatas y urgentes para garantizar el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”.

fundamental comprende los siguientes derechos... 3. El derecho a la renta básica o ingreso ciudadano universal. Instituto de Derechos Humanos de Cataluña (2009). *Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes*. Barcelona: Gráficos Massanes. Extraída el 11/XI/2015 desde http://www.world-governance.org/IMG/pdf_DUDHE.pdf

⁶³ Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 39.

⁶⁴ Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, E. U. A. Fecha de adopción: 16 de diciembre de 1966. Vinculación de México: 23 de marzo de 1981, adhesión. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, general; 23 de junio de 1981, México. Publicación del decreto de promulgación en el Diario Oficial de la Federación: martes 12 de mayo de 1981. Última modificación Diario Oficial: ninguna.

⁶⁵ *Ibíd.* p. 206.

En esta línea, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – encargado de dar seguimiento al cumplimiento del Pacto- en su Observación número 12, párrafo 4 establece que “el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente a la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos”. De la misma manera postula que: “Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos”.⁶⁶

3.3 Documentos orientadores de política pública

3.3.1 Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible – Organización de las Naciones Unidas

El 25 de septiembre de 2015, Jefes de Estado, de Gobierno y Altos Representantes (incluido México), reunidos en la Sede de las Naciones Unidas, acordaron los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS. Los ODS y sus metas son de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal, con el fin de que cada gobierno incorpore dichas aspiraciones y metas mundiales en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias nacionales. En la declaración realizada, las Naciones reconocen que la erradicación de la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. Por ello, se comprometen a lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones – económica, social y ambiental -, de

⁶⁶ Organización de Naciones Unidas, Consejo Económico Social, Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación 12. El derecho a una alimentación adecuada. E/C.12/1995/5. 12 de mayo de 1999, pp. 2-3. Citado por López B, F. (2009), op. cit. p. 7.

forma equilibrada e integrada, aprovechando los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.⁶⁷

Esta Agenda pretende, que para el año 2030, se logre la plena implementación, sin importar el nivel de desarrollo de los países, de 17 acciones destinadas a erradicar la pobreza, promover la prosperidad y el bienestar para todos, proteger el medio ambiente y hacer frente al cambio climático a nivel mundial. Entre los Objetivos sobre los cuales tendría incidencia directa el Ingreso Ciudadano Universal, para su efectivo cumplimiento encontramos los siguientes:

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo

1.1 Para 2030, erradicar la pobreza extrema en todas las personas del mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1.25 dólares de los Estados Unidos al día.

1.2 Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.

1.3 Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.

1.4 Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida toda la microfinanciación.

1.5 Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y

⁶⁷ Organización de Naciones Unidas, Asamblea General. (2015, septiembre 15) “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. A/RES/69/315. Extraída el 5/1/2016 desde <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/69/315>

vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales.⁶⁸

Objetivo 2. *Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible*

2.1 *Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.*

2.2 *Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.*⁶⁹

Objetivo 10. *Reducir la desigualdad en y entre los países*

10.1 *Para 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional.*

10.2 *Para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, rígen, religión o situación económica u otra condición.*

10.4 *Adoptar políticas, en especial fiscales, salarias y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.*⁷⁰

⁶⁸ *Ibíd.* p. 15

⁶⁹ *Op. cit.*

⁷⁰ *Ibíd.* p. 22.

3.3.2 Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva – Organización Internacional de Trabajo y Organización Mundial de la Salud

Se trata de un informe presentado por el Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet, sobre el Piso de Protección Social, conformado a iniciativa de la OIT y con la colaboración de la OMS,⁷¹ en el marco de la Iniciativa del Piso de Protección Social de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, que buscaba elaborar una línea de políticas para promover un objetivo muy claro: “Nadie debería vivir por debajo de un nivel de ingresos determinado, y todo el mundo debería gozar de acceso a servicios públicos esenciales como el agua y el saneamiento, la salud y la educación”.⁷²

El Piso de Protección Social – PPS, se define como un conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y empoderando a las personas a lo largo del ciclo de vida. Esta noción implica dos tipos de garantías: que todas las personas deberían gozar de una seguridad básica de los ingresos, suficientes para vivir, asegurada a través de transferencias monetarias (como las que proponemos a través del Ingreso Ciudadano Universal o Renta Básica) o en especie; como medio para garantizar el acceso universal y asequibilidad a los servicios básicos en los ámbitos de la salud, agua y saneamiento, educación, seguridad alimentaria, vivienda y otros.

El Piso de Protección Social, y por tanto, la distribución del ingreso, no son sólo pilares de la paz y la justicia social, sino que también funcionan como estabilizadores automáticos esenciales⁷³ que ayudan a mitigar las repercusiones de

⁷¹ Con la participación oficial de un grupo de organismos colaboradores como la FAO, el FMI, el ACNUDH, el PNUD, la UNESCO, el UNFPA, el ONU-HABITAT, el ACNUR, el UNICEF, el Banco Mundial, entre otros.

⁷² Oficina Internacional del Trabajo (2011). “*Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo Consultivo sobre el Piso de Protección Social*”. Ginebra: OIT. Extraído el 10/XII/2015 desde http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--publ/documents/publication/wcms_176521.pdf

⁷³ Sobre los estabilizadores automáticos puede consultarse el documento de Stiglitz, J. (2009). *Crisis mundial, protección social y empleo*. Revista Internacional del Trabajo, Vol. 128, Núm. 1-2.

las crisis sobre la población, manteniendo una demanda agregada y permitiendo superar la pobreza y la exclusión social. En razón a lo anterior, incorporar las recomendaciones de política del Piso de Protección Social, a la legislación nacional resulta: 1) Necesario para promover la dignidad humana y la estabilidad macroeconómica; 2) Viable, implementándose de manera escalonada y gradual mediante el engranaje de voluntad política, espacio fiscal e instituciones eficaces; y, 3) Eficaz, para reducir de manera significativa la pobreza y la desigualdad, aceleración y avance en la consecución de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y el empoderamiento humano y la mejora de las condiciones para los grupos excluidos, especialmente las mujeres.

La distribución del ingreso a través del Ingreso Ciudadano Universal, como ya lo hemos señalado, tiene que ver con el principio fundamental de justicia social y la dignidad humana, con el derecho específico, reconocido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (y por los demás instrumentos internacionales y lineamientos de política que le siguieron), que toda persona tiene a un nivel de vida adecuado para su bienestar. El otorgamiento del Ingreso Ciudadano (como nuevo derecho social y ciudadano) se regiría por los principios de los derechos humanos, cuya titularidad estaría encarnada en toda persona (universalidad); lo que le permitiría a México avanzar hacia la construcción de un Estado Social de Derechos. De acuerdo con el mandato constitucional de que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales de la materia, hemos presentado los principales fundamentos jurídicos pertenecientes al sistema internacional de derecho, que respaldan la inclusión del derecho al Ingreso Ciudadano Universal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Contenidos y alcances del concepto de Ingreso Ciudadano Universal

Como dijimos, en los últimos años se ha propuesto el establecimiento del ingreso ciudadano universal, también llamado *renta básica*, que consiste en un ingreso

modesto pero suficiente para cubrir las necesidades básicas de la vida, a pagar a cada miembro de la sociedad como un derecho, no sujeto a otra condición más que la de ciudadanía o residencia. Se trata de un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de la sociedad, incluso si no quiere o puede trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre, o dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de ingresos, y sin importar con quién conviva. Esto implica un ingreso pagado por una institución (o instituciones) pública; una cantidad monetaria que recibirán las personas individualmente (no por familia, por ejemplo) y universalmente (no condicionado a determinados niveles de pobreza, por ejemplo); retoma la noción de trabajo no remunerado (reconociendo que existen trabajos que no tienen remuneración en el mercado, como el trabajo doméstico y el voluntariado); no es un subsidio condicionado porque está concebido como un derecho de ciudadanía que excluye toda condición adicional. Se trata de un ingreso formalmente laico, incondicional y universal.⁷⁴

Al referirse al Ingreso Ciudadano Universal, en el libro *Misérias del presente, riqueza de lo posible* (2000), André Gorz señala que debe reunir dos condiciones: ser suficiente para evitar la pobreza, y ser incondicional. Esta postura es similar a la adoptada por Erik Olin Wright en su manuscrito *Envisioning Real Utopias* (2008): la idea de un Ingreso Básico Incondicional (IBI) es muy simple: cada persona legalmente residente de un país recibe un estipendio mensual suficiente para vivir arriba de la línea de la pobreza (estándar de vida sin adornos, culturalmente respetable). La transferencia es incondicional, no depende de la realización de ningún trabajo ni de cualquier otra forma de contribución,⁷⁵ lo cual permite también la reducción de costos burocráticos y elimina las discriminaciones y usos políticos de los subsidios condicionados tradicionales (coadyuva a evitar la “trampa de la pobreza o del desempleo”). De igual manera, todas las actividades económicas que

⁷⁴ Raventós, D. (2007). Renta Básica o Ingreso Ciudadano Universal. Conceptos, justificaciones y críticas. En P. Yanes, *Derecho a la existencia y libertad real para todos* (págs. 47-97). Ciudad de México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México - Secretaría de Desarrollo Social. pp. 48 – 50.

⁷⁵ Boltvinik, J. (2010), op. cit. p. 183.

normalmente realizan los ciudadanos se seguirán efectuando y servirá para que quienes más y mejor trabajen, logren aumentar sus ingresos por arriba del mínimo que será el ingreso ciudadano. No se trata de una alternativa sustitutiva del salario y no debilita la defensa de los intereses de la clase trabajadora, sino que aparece como un instrumento que fortalece a la fuerza de trabajo tanto en el mismo puesto de empleo como en la propia búsqueda de ocupación.⁷⁶

Una de las consecuencias del establecimiento ICU sería la gran mitigación de la pobreza. Inclusive permitiría de manera realista plantearse su efectiva erradicación. Como veremos más adelante, no sólo posibilitaría sacar a millones de personas de la pobreza, sino que construiría un soporte de protección para no recaer en ella. Por primera vez podría tenerse una política activa contra la pobreza con una dimensión preventiva y así se superaría la incapacidad de las actuales políticas de transferencias monetarias focalizadas condicionadas.⁷⁷

Un Ingreso Ciudadano que cubriera al menos las necesidades básicas, aumentaría la libertad de la ciudadanía – republicanamente entendida, esto es, libre es quien no depende de otro particular para vivir, es decir, quien tiene una existencia social autónoma garantizada, y tiene algún tipo de propiedad que le permite subsistir bien, sin tener que pedir cotidianamente permiso a otros- frente a condiciones intolerables de explotación del trabajo. El ICU sería un modo de proteger a la parte más débil de la relación laboral: los trabajadores precarios, informales, subcontratados, despreciados y sujetos a condiciones intolerables y, especialmente a las mujeres.⁷⁸ En este sentido la democracia se enriquecería, pues los ciudadanos podrían cumplir mejor sus derechos y obligaciones al no tener que preocuparse únicamente por la comida de mañana. Y dada su incondicionalidad y universalidad, el ingreso ciudadano pondría una plataforma para igualar, desde abajo, a todos los seres humanos sin importar su religión, sexo o preferencia sexual y etnia. De igual modo, el valor del trabajo asalariado empezaría a relativizarse, y otros tipos de

⁷⁶ Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 37.

⁷⁷ *Ibíd.* p. 38.

⁷⁸ Bertomeu, M. J. (2007), op. cit. p. 151 – 155.

trabajo-no-remunerado recibirían la importancia que tienen como creadores de riqueza: el trabajo doméstico, el trabajo voluntario o trabajo comunitario.⁷⁹

La instauración del ICU supondría una independencia socioeconómica, una base autónoma de existencia, mucho mayor que la actual para buena parte de la ciudadanía, sobre todo, para los sectores más vulnerables de la sociedad (buena parte de los trabajadores asalariados, pobres en general, desempleados, mujeres, etc.).⁸⁰

Los escépticos del establecimiento de medidas universales, incluyendo el Ingreso Ciudadano argumentan que no hay viabilidad financiera para desarrollar este tipo de estrategia. Sin embargo, como señala Evelyn Huber (2006),⁸¹ las condiciones económicas de los países desarrollados que han implantado sistemas de seguridad social universales, son similares a las que ahora tienen los países de la región latinoamericana. De esta forma, mientras que el ingreso per cápita promedio de los países desarrollados en 1950 era de 7,583 dólares (corregidos por paridad de poder adquisitivo), en 1998 era de 6,538 dólares en promedio en 29 países latinoamericanos y del Caribe. Finlandia, que en la actualidad tiene uno de los sistemas de seguridad social más avanzados en el mundo introdujo la pensión ciudadana universal en 1956, y su ingreso per cápita era de 4,600 dólares. Compárese con el que tiene ahora México de 10,325 dólares.

Como mencionamos, existen diversas posibilidades para sortear las preocupaciones de quienes se oponen al universalismo básico, mediante la implementación de mecanismos fiscales que permitan recuperar el subsidio otorgado a quienes no lo requieren. Los beneficios logrados a través de un ingreso universal son incuestionables, Huber muestra que la pobreza de hogares de madres solteras en Suecia llegaba a 51% antes de otorgar transferencias y se reduce a 8% después de que son otorgadas y pagados los impuestos. Cabe destacar que en México con el ICUA se eliminaría casi por completo la pobreza extrema en quince años y la moderada se reduciría en casi a la mitad, alcanzando así el compromiso

⁷⁹ Huerta Quintanilla, R. (2012), op. cit. p. 79.

⁸⁰ Raventós, D. (2007), op. cit. p. 74 - 75.

⁸¹ Huber, Evelyn (2006) "Un nuevo enfoque para la seguridad social en la región", en Carlos Gerardo Molina ed., *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*, BID, pp. 169-188.

establecido en los nuevos Objetivos del Desarrollo Sustentable. Pero además, la pobreza total, de acuerdo a como mide actualmente la pobreza el CONEVAL se ubicaría por debajo del 20% (ver estimaciones más adelante).

Un ICU representa el único instrumento posible para garantizar que toda la población pobre resulte beneficiaria neta de una reforma de la Política Social en México. De igual manera representará un incentivo y un desarrollo administrativo para mejorar el registro en el sistema fiscal de estratos de menores ingresos, ya que para otorgar el beneficio se requerirá de un sistema de información integral para implementar una política coordinada y equitativa horizontal y verticalmente de impuestos y transferencias, como ha planteado el CONEVAL.⁸² Asimismo, el ICU no sólo ahorraría costos burocráticos innecesarios sino que además otorgaría beneficios por derecho propio de la ciudadanía, evitando intermediaciones que transforman a la población necesitada en una clientela política.⁸³

5. Determinación del costo fiscal e implementación del Ingreso Ciudadano Universal

No contamos con un sistema de cuentas sociales que nos permita, al igual que las cuentas económicas o ambientales, conocer los “costos asociados” al incumplimiento de los derechos sociales y la insatisfacción del crecimiento o las brechas sociales que existen en el campo del bienestar y la marginación social. Pero podríamos empezar a hacer un corte de caja y preguntarnos: ¿ cuántos puntos del producto nacional nos representan la marginación y las nuevas desigualdades, cuántos la disolución social, la violencia y la corrupción asociada a estos fenómenos?; ¿ cuántos puntos del producto nos requieren los aparatos policiales y judiciales del país para mantener las libertades negativas y los mínimos de seguridad requeridos?; ¿ cuál es el costo de la precariedad laboral, la economía

⁸² CONEVAL. (julio de 2015). Beneficios y retos de una renta básica en México. *Presentación del Mtro. John Scott*. México.

⁸³ Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. 38

informal o la migración y la deserción escolar que en los últimos años se le ha visto asociada a ella, o el incumplimiento de los derechos a la salud y seguridad social?.⁸⁴ La suma, indudablemente contendría los dígitos suficientes como para darnos cuenta de lo barato que resultaría garantizar el ICU, otorgando así al mismo tiempo elementos para restituir la paz social.

Desde una perspectiva macroeconómica existen dos puntos principales de reflexión. La primera cuestión crítica es si existe suficiente espacio fiscal o si se puede generar, en competencia con otros objetivos nacionales, para satisfacer las necesidades financieras permanentes del Ingreso Ciudadano Universal. La segunda cuestión es la sostenibilidad fiscal de la política a largo plazo.⁸⁵ La respuesta depende no sólo de las fuentes de financiación disponibles, sino también, y de forma importante, del grado de voluntad política y compromiso con el objetivo de proporcionar un ingreso básico, adecuado y suficiente a las personas, como parte de la política integral de protección social.

Diversos estudios sostienen que un paquete básico de protección social que extienda la seguridad de los ingresos y amplíe los servicios de salud esenciales es asequible incluso para los países más pobres. El *Estudio Económico y Social Mundial 2007*,⁸⁶ de las Naciones Unidas muestra que, en la mayoría de los contextos, las pensiones básicas no contributivas parecen posibles en los países en desarrollo, y especialmente, en los países de ingresos bajos. Otros estudios realizados por la OIT para 2008,⁸⁷ en un conjunto de países de ingresos bajos y medios en las regiones del África Subsahariana y de Asia, sobre el costo de un paquete básico de prestaciones monetarias, muestran que estaría entre un 2.2 y un 5.7% del PIB. Los costos previstos por la CEPAL (2010)⁸⁸ oscilan, dependiendo del

⁸⁴ Conde Montijo, O. (2007), op. cit. p. 208.

⁸⁵ Oficina Internacional del Trabajo (2011), op. cit. Pp. 47 – 49.

⁸⁶ Naciones Unidas. (2007). “*World Economic and Social Survey 2007: Developing in an Ageing World*”. Nueva York. Extraída el 5/1/2016 desde http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_archive/2007wess.pdf

⁸⁷ Oficina Internacional del Trabajo, (2008). *Can low-income countries afford basic social security?* Documentos de Política de Seguridad Social, núm. 3. Extraído el 06/1/2016 desde http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Can_low_income_countries_afford_basic_social_protection.pdf

⁸⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (2010). La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL. Santiago. Extraído el

país, entre un 3.2% y un 5.7% del PIB, en el caso de transferencias destinadas a los niños, entre un 0.3% y un 1.6% en las transferencias para ancianos y entre un 0.8% y un 6.4% en las transferencias para las personas desempleadas.⁸⁹

La iniciativa que presentamos propone que el ICU se implemente de manera gradual, los costos máximos estimados no tendrían que sufragarse de forma inmediata, poniendo un horizonte de planificación de la estrategia de dos décadas. En ese sentido, el costo del programa resultaría bajo en comparación con el costo de no prestar protección social en términos de pobreza y vulnerabilidad generalizadas, desintegración social, privaciones generalizadas, pérdida de activos y otros efectos relacionados sobre la capacidad productiva del país.

La experiencia internacional muestra que la implementación de estrategias orientadas a brindar un piso de protección social eficaz, como el Ingreso Ciudadano o Renta básica, capaces de ampliarse de manera gradual, no sólo son asequibles sino que, a largo plazo, se financian a sí mismas gracias a la mejora de la productividad de la fuerza de trabajo, la capacidad de adaptación de la sociedad y los ingresos fiscales a menudo dejados de percibir a causa de una recaudación ineficaz. En el corto plazo, reducir la evasión de impuestos generalizada y las ineficiencias en la recaudación tributaria ayudará a movilizar los recursos para escalar su implementación.⁹⁰

Con base en la evaluación de factibilidad que hemos realizado, México se encuentra con la posibilidad de otorgar un Ingreso Ciudadano Universal Alimentario (ICUA), es decir, que cubra el costo de una canasta básica de alimentación. A continuación se presentan las estimaciones que muestran la viabilidad de implementar el ICUA en nuestro México actual.

5.1 Canasta alimentaria de referencia

Iniciamos con la estimación del costo por persona del Ingreso Ciudadano Universal Alimentario. Consideramos que el ICU debe cubrir el total de las necesidades humanas a un nivel satisfactorio, óptimo. No obstante, como dijimos, las condiciones de las finanzas públicas nos llevan a proponer como primera medida un ICU alimentario, que incluye los costos de los alimentos que cubren los requerimientos nutricionales promedio de acuerdo a las estimaciones de INEGI-CEPAL,⁹¹ más un porcentaje adicional del costo (10%⁹² del valor de la canasta básica), considerado para la preparación de alimentos.

Tomamos como norma la canasta alimentaria⁹³ formulada para el medio urbano⁹⁴ por el estudio INEGI-CEPAL de 1993,⁹⁵ canasta que posteriormente fue

⁹¹ Hay varias canastas alimentarias que sólo incluyen alimentos crudos. Una de ellas, la que utilizamos aquí, es la de INEGI-CEPAL, que sirvió de punto de partida para la definición del método oficial de medición de la pobreza. Es una canasta alimentaria que cumple todos los requisitos de una canasta normativa a saber: 1) La lista de rubros incluidos. 2) Las cantidades requeridas de cada uno de ellos en el período estipulado (por decir, un año). 3) Los precios de cada rubro. 4) El costo de cada rubro, que resulta de multiplicar las cantidades por los precios. 5) El costo total (suma de los costos de los rubros incluidos), sólo se refiere a alimentos. En los años setenta, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos manejaba una canasta completa, práctica que se abandonó más tarde. Boltvinik, J. y Marín, A. (2003). "La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar, génesis y desarrollos recientes". *Revista Comercio Exterior*, Vol. 53, Núm. 5, pp. 437-484.

⁹² Porcentaje estimado en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales de COPLAMAR. En la canasta completa (CNSE) se integran los costos de preparación, conservación y consumo de alimentos, que no son considerados en otras canastas alimentarias.

⁹³ Entendida como el conjunto suficiente de alimentos que debe consumir una persona para satisfacer sus necesidades nutricionales de orden fisiológico.

⁹⁴ Por carecer de sustento y por tratar a los habitantes del campo como ciudadanos de segunda, es necesario desechar la diferencia en los umbrales entre el medio urbano y rural, que minimiza las necesidades de los habitantes rurales, por lo tanto se adopta el cálculo del costo urbano del ICU como válido para todo el país. Consideramos que los satisfactores mínimos, aunque austeros, deben ser de la misma calidad para toda la población.

⁹⁵ En América Latina, la CEPAL realizó desde los años setenta, una cantidad importante de estudios sobre la pobreza, que hacen uso de información generada por las encuestas de hogares a partir de la aplicación del método de líneas de pobreza. Esta metodología consiste en determinar los requerimientos nutricionales de la población, tomando en cuenta su estructura por edad y sexo y las actividades físicas que realizan los miembros del hogar. De esta manera, se calcula el requerimiento de calorías y proteínas de una persona con base a las recomendaciones de los organismos internacionales especializados en la materia, como la FAO, la OMS y la Universidad de las Naciones Unidas (UNU). Con dichos elementos, se construyó una canasta cuya composición cubre las necesidades nutricionales de la población, considera sus hábitos de consumo, la disponibilidad de alimentos y los precios de los mismos. INEGI (1993). *Magnitud y Evolución de la pobreza en México: 1984-1992 (Informe Metodológico)*. México: Organización de las Naciones Unidas – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Instituto Nacional de Geografía, Historia e Informática.

retomada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002). Ésta tiene un costo de \$47.20 pesos al día por persona y de \$1,415.90, al mes (pesos de agosto de 2014,⁹⁶ véase Tabla 1). Considerando el costo de preparación, tendríamos un estimado para el Ingreso Ciudadano Universal Alimentario (ICUA) de \$1,557 pesos por persona al mes.

Tabla 1. Canasta Alimentaria INEGI-CEPAL (actualizada 2014)

Canasta de alimentos	Rubros de IPC	1415.90
		Costo diario per cápita 2014
		47.20
Cereales y derivados	1.1.1. Pan, tortillas y cereales	9.37
Maíz y derivados	01 Tortillas y derivados del maíz	6.28
Trigo y derivados	02 Pan	3.96
Arroz	04 Arroz y cereales preparados, arroz	0.19
Otros cereales	04 Cereales en hojuelas	0.34
Carnes	1.1.2. Carnes	11.94
Res	07 Carne y vísceras de res	4.46
Cerdo	06 Carne y vísceras de cerdo	2.05
Pollo	05 Carne de ave	3.12
Pescados	09 Pescados y mariscos	0.92
Otras carnes y procesados	10 Pescados y mariscos en conserva	1.19
Leche y derivados	1.1.4. Leche, derivados de leche y huevo	5.36
Leche	11 Leche pasteurizada y fresca	2.62
Quesos	13 Promedio (quesos varios)	1.91
Otros derivados	13 Promedio (mantequilla, yogur, crema, helado)	0.52
Huevos	14 Huevo	1.74
Aceites y grasas	1.1.5 Aceite y grasas comestibles	1.42
Aceites	Promedio	0.76
Otras grasas	Promedio	0.66
Tubérculos y raíces	1.1.6. Frutas y hortalizas	1.52
Papa	17 Papa y otros tubérculos	0.97
Otros tubérculos	17 Papa y otros tubérculos	0.55
Leguminosas	1.1.6. Frutas y hortalizas	1.71
Frijol	18 Frijol	1.15

p. 21. Esta línea de pobreza fue utilizada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, ver SEDESOL (2002). *Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar*. Anexo 3.

⁹⁶ Se calcula para el año 2014 porque coincide con la última ENIGH.

Canasta de alimentos	Rubros de IPC	1415.90
		Costo diario per cápita 2014
		47.20
Otras leguminosas	18 Otras legumbres secas	0.38
Verdura	1.1.6. Frutas y hortalizas	4.23
Verduras	17 Hortalizas frescas	4.23
Fruta	1.1.6. Frutas y hortalizas	2.54
Frutas	16 Frutas frescas	2.54
Azúcares	1.1.7. Azúcar, café y refrescos envasados	1.51
Azúcar	20 Azúcar	0.75
Otros azúcares	24 Chocolate, golosinas, dulces y miel	0.81
Alimentos procesados	1.1.6. Frutas y hortalizas	0.85
Procesados	19 Frutas y legumbres procesadas	0.85
Bebidas	1.1.7. Azúcar, café y refrescos envasados	5.01
Bebidas	22 Refrescos envasados	5.01

Fuente: Actualización de la Canasta Alimentaria Urbana INEGI-CEPAL con deflatores de precios a agosto de 2014.

5.2 Etapas de Implementación y Población Objetivo

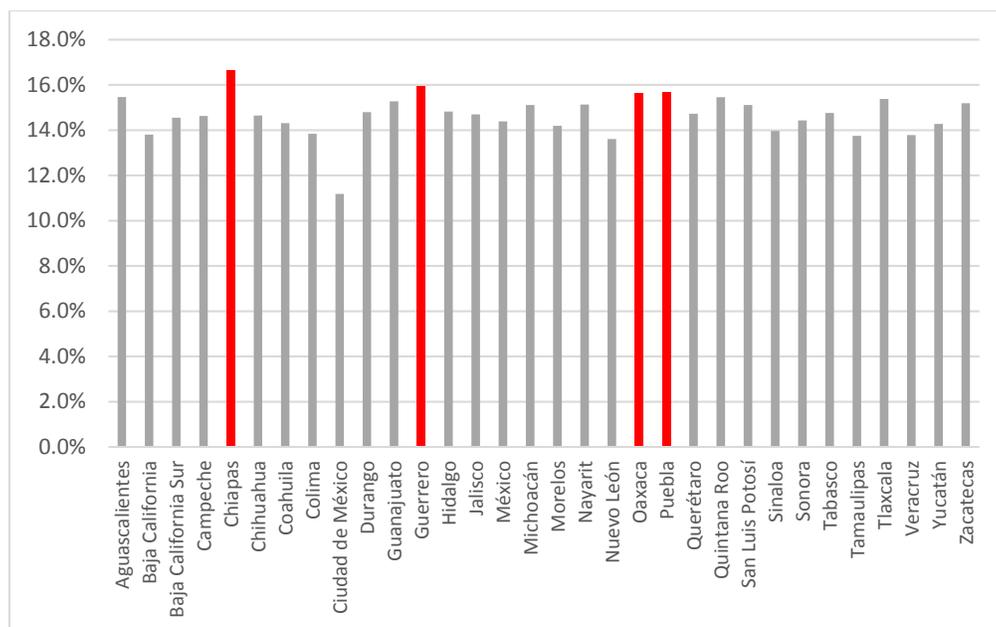
Con el fin de acompasar las diferentes estrategias de financiamiento del programa ICUA, se espera que la iniciativa se implemente de manera gradual, de esta manera los costos máximos estimados no tendrían que sufragarse de forma inmediata, poniendo un horizonte de planificación de la estrategia de dos décadas. Con base en lo anterior se ha proyectado la implementación de esta estrategia en cuatro etapas, iniciando con los sectores más vulnerables de la población.

En la primera se plantea lograr la cobertura de la población de 65 años y más, y los menores de 8 años (2016-2020). Para las personas de edad, significaría la universalización de la pensión monetaria para los adultos mayores e incrementar el monto de lo que actualmente reciben los beneficiarios del Programa de la Sedesol, que es \$1,160 pesos cada dos meses. Y la ampliación de cobertura de los programas sociales para los niños menores de 8 años, que representan a la población más vulnerable y de menor protección por parte de los programas

actuales puesto que no se encuentran en edad escolar o dentro de los parámetros estipulados dentro de las reglas de operación.

De acuerdo con las proyecciones de población del CONAPO,⁹⁷ en esta etapa, las Entidades Federativas con mayor proporción de niños entre 0 y 7 años de edad son Chiapas, Guerrero, Puebla y Oaxaca, como se muestra en la Gráfica 1. En el caso de los adultos mayores de 65 años, las entidades federativas son las de Ciudad de México, Veracruz y Oaxaca, como se puede apreciar en la Gráfica 2. Cabe resaltar que presupuestalmente la Ciudad de México no tendría un costo relevante, en tanto su población mayor de 65 años ya es cubierta con el programa de pensión para adultos mayores.

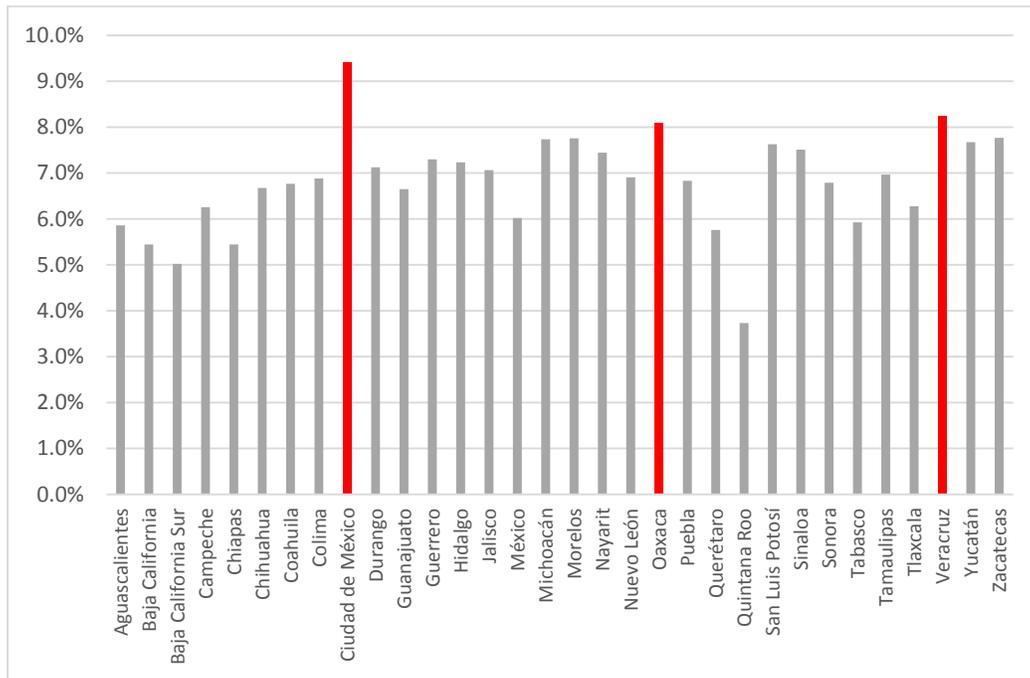
Gráfica 1. Proyección de Población de 0 a 7 años como porcentaje de la población total por Entidad Federativa (2016)



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO (2012).

⁹⁷ Consejo Nacional de Población (2012). Proyecciones de la población de México. Disponible en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos

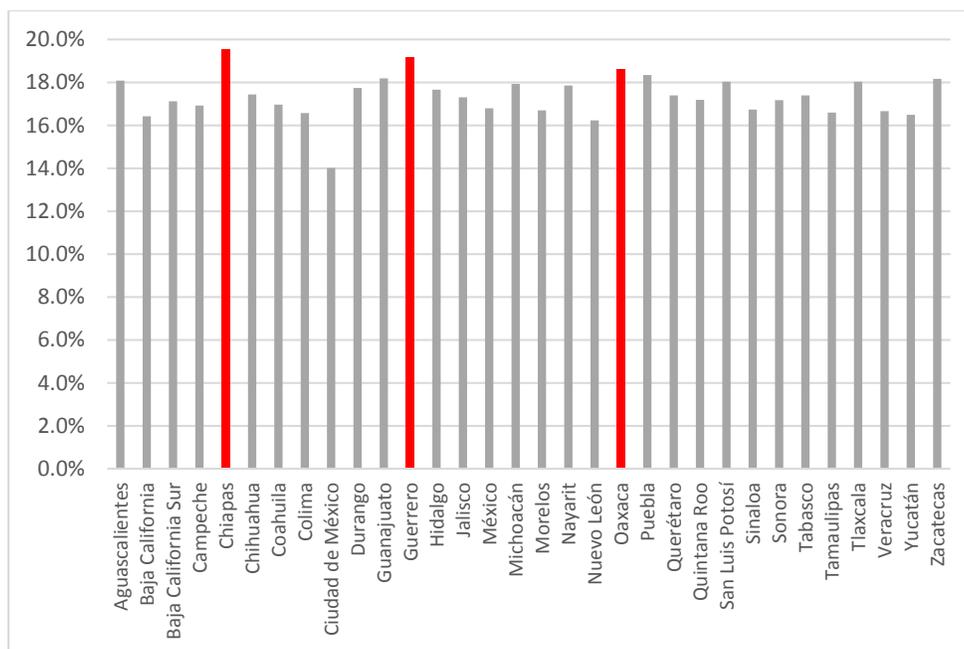
Gráfica 2. Proyección de Población de 65 años y más como porcentaje de la población total por Entidad Federativa (2016)



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO (2012).

En la segunda etapa, se propone cubrir a los niños, niñas y adolescentes de 8 a 17 años (2021 – 2025). Con el Ingreso Ciudadano Universal Alimentario para esta proporción de la población se busca disminuir el riesgo de abandono escolar y de incorporación de los menores en el mercado laboral. En el año en que inicia la implementación de esta etapa (i. e. 2021), según las proyecciones de población, las Entidades Federativas con proporción de niños, niñas y adolescentes serían el Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Gráfica 3. Proyección de Población de 8 a 17 años como porcentaje de la población total por Entidad Federativa (2021)



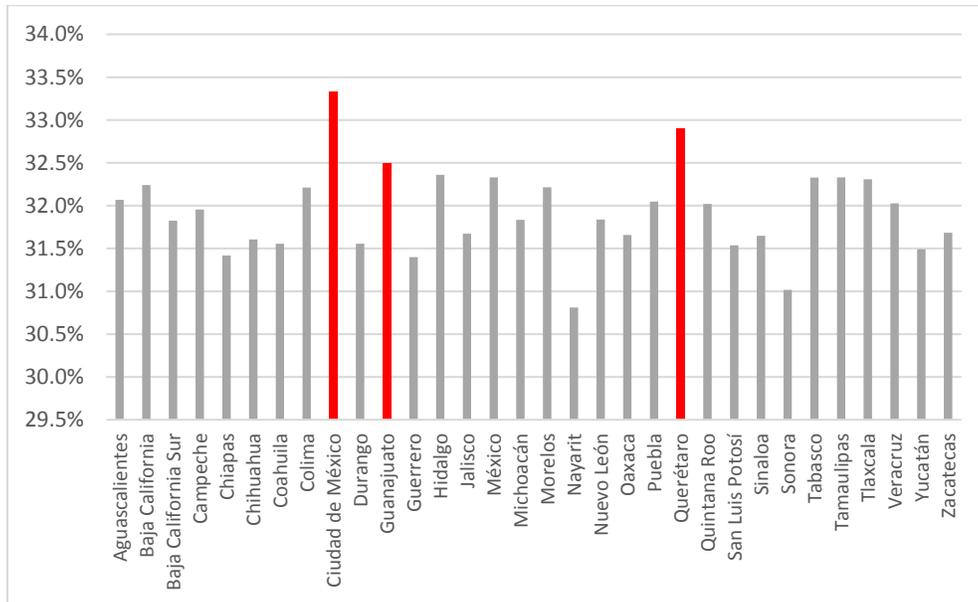
Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO (2012).

En la tercera etapa (2026 – 2030) se amplía la cobertura para las mujeres de 18 a 64 años.⁹⁸ De acuerdo con diversos estudios, existen una serie de problemas vinculados a la participación de la mujer en el mercado de trabajo y a su grado de acceso a la protección social. Las mujeres siguen enfrentándose a una serie de restricciones que no sólo limitan su acceso al mercado de trabajo, sino también a los activos productivos y a los empleos mejor remunerados. En otro sentido, varios estudios señalan la fuerte relación entre la dependencia económica de las mujeres en la reproducción de la violencia doméstica. Así, las transferencias sociales tienen una especial relevancia, un efecto “liberador” o de empoderamiento de género, al elevar la condición social de las mujeres y permitir a éstas ejercer un mayor control sobre cómo se gastan los ingresos del hogar.⁹⁹ Las Entidades Federativas con mayor proporción de población femenina en el año de inicio de la tercera etapa de implementación (i.e. 2026), serían Ciudad de México, Querétaro y Guanajuato.

⁹⁸ También podría considerarse la posibilidad de incluir en esta etapa a todos los hombres pobladores de las áreas rurales, en el rango de edad de los 18 a 64 años.

⁹⁹ Oficina Internacional del Trabajo (2011), op. cit. pp. 65 - 68.

Gráfica4. Proyección de Población de Mujeres entre 18 y 64 años como porcentaje de la población total por Entidad Federativa (2026)

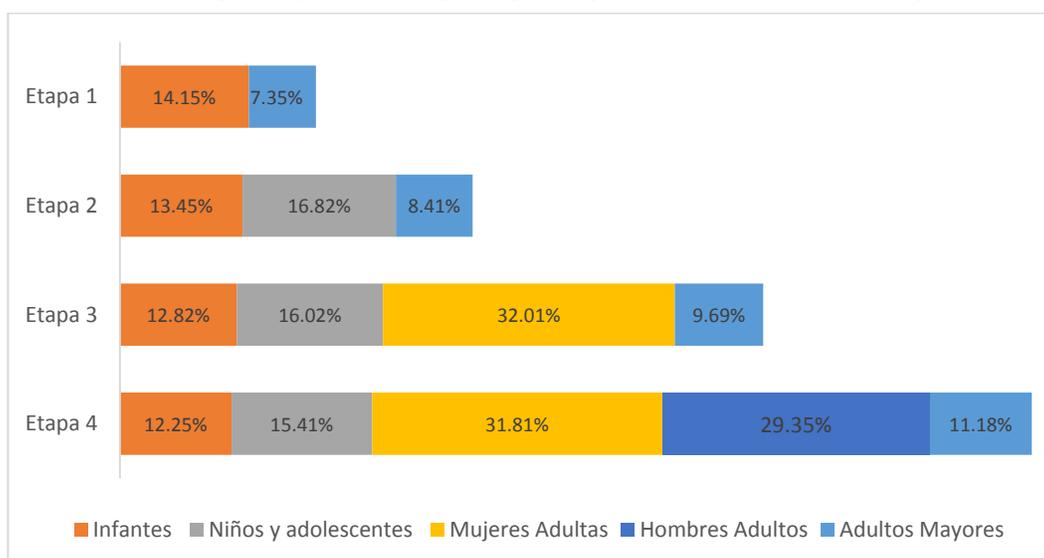


Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO (2012).

Finalmente, la cuarta (2031 – 2035) donde se cubrirá el sector de población faltante, los hombres entre los 18 y 64 años de edad¹⁰⁰, para lograr la universalidad (véase Gráfica 5).

¹⁰⁰ No se incluyen las proyecciones de población masculina desde el año 2031, cuando comienza la implementación de la última etapa del programa, puesto que las proyecciones del CONAPO van hasta el año 2030.

Gráfica 5. Porcentajes de población objetivo por etapas de cinco años para la implementación



Fuente: Elaboración propia con base en Proyecciones de Población del CONAPO

Teniendo en cuenta las mencionadas fases de implementación, se espera atender en promedio para la primera etapa a 17.6 millones de infantes y 9.1 millones de adultos mayores. En la segunda, la cobertura anual promedio de los grupos ya incluidos se modificaría levemente, cubriendo a 17.5 millones de infantes, 11 millones de adultos mayores, ampliándose además a 21.9 millones de niños, niñas y adolescentes. En la tercera etapa, se espera atender en promedio a 17.3 millones de infantes, 21.7 millones de niños, niñas y adolescentes, 13 millones de adultos mayores, y 43 millones de mujeres adultas. En la última fase se planea cubrir en promedio a 17.1 millones de infantes, 21.5 millones de niñas, niños y adolescentes, 44.5 millones de mujeres, 41 millones de hombres y 16 millones de adultos mayores (véase tabla 2).

Tabla 2. Población Objetivo por Etapas de Implementación

Etapas	Año	Infantes (0 - 7 años)	Niños y adolescentes (8 - 17 años)	Mujeres Adultas (18 - 64 años)	Hombres Adultos (18-64 años)	Adultos mayores	Población Objetivo
Etapa 1	2016	17,703,587	-	-	-	8,535,903	26,239,490
	2017	17,663,460	-	-	-	8,832,374	26,495,835

Etapa	Año	Infantes (0 - 7 años)	Niños y adolescentes (8 - 17 años)	Mujeres Adultas (18 - 64 años)	Hombres Adultos (18-64 años)	Adultos mayores	Población Objetivo
	2018	17,639,324	-	-	-	9,146,018	26,785,342
	2019	17,627,529	-	-	-	9,476,569	27,104,098
	2020	17,606,811	-	-	-	9,823,631	27,430,442
Etapa 2	2021	17,585,050	22,052,077	-	-	10,187,030	49,824,157
	2022	17,563,488	21,992,112	-	-	10,566,079	50,121,679
	2023	17,540,673	21,937,000	-	-	10,959,498	50,437,171
	2024	17,516,111	21,886,968	-	-	11,366,038	50,769,117
	2025	17,488,833	21,836,542	-	-	11,784,980	51,110,356
Etapa 3	2026	17,457,784	21,789,098	42,794,634	-	12,216,523	94,258,039
	2027	17,422,774	21,742,546	43,122,138	-	12,661,574	94,949,032
	2028	17,384,290	21,712,344	43,421,353	-	13,121,533	95,639,519
	2029	17,342,729	21,694,638	43,693,860	-	13,597,390	96,328,617
	2030	17,296,160	21,670,147	43,948,888	-	14,089,232	97,004,427
Etapa 4	2031	17,248,141	21,644,880	44,182,962	40,710,540	14,596,619	138,383,142
	2032	17,202,441	21,618,062	44,396,446	40,927,509	15,118,634	139,263,092
	2033	17,157,768	21,588,688	44,589,841	41,128,628	15,654,009	140,118,934
	2034	17,114,951	21,555,804	44,763,810	41,314,840	16,200,906	140,950,312
	2035	17,074,261	21,519,074	44,919,505	41,487,522	16,756,558	141,756,920

Fuente: Elaboración propia con base en Proyecciones de Población del CONAPO

5.3 Costos de implementación

Tomando el costo de la Canasta Alimentaria INEGI-CEPAL para el cálculo del presupuesto requerido para otorgar a cada una de las 122.3 millones de personas residentes en el país (proyectadas para 2016), más un porcentaje de 10% considerado para la cocción de los alimentos, a cada persona mensualmente le corresponderían \$1,645.83 pesos por concepto del ICU, que sería de 201.2 mil millones de pesos mensuales y 2.4 billones de pesos anuales, aproximadamente. Por ser una cifra total elevada, conviene ubicarla en relación a algunas magnitudes macroeconómicas y de finanzas públicas. Según el portal electrónico de INEGI, el PIB general en el tercer trimestre de 2015 equivale a un PIB anual de 14.17 billones

de pesos,¹⁰¹ así el programa ICU con cobertura total para 2015 representaría 6% del PIB.¹⁰² Lo cual no parece un costo excesivo para garantizar alimentación básica y adecuada a toda la población¹⁰³.

Tabla 3. Costos Implementación del Programa ICU a 2035¹⁰⁴

Etapa	Año	Población objetivo (millones)	ICU proyectado mensual	Pago Mensual ICU (millones)	Costo Anual (millones)	% PIB
Etapa 1 (Infantes y Adultos Mayores)	2016	26.24	1,645.83	43,185.86	518,230.30	2.86%
	2017	26.50	1,611.96	42,710.30	512,523.63	2.72%
	2018	26.79	1,610.12	43,127.67	517,532.05	2.64%
	2019	27.10	1,608.40	43,594.28	523,131.31	2.57%
	2020	27.43	1,606.79	44,074.96	528,899.56	2.50%
Etapa 2 (Incorpora Niñas, niños y adolescentes)	2021	49.82	1,605.28	79,981.60	959,779.16	4.39%
	2022	50.12	1,603.85	80,387.90	964,654.80	4.26%
	2023	50.44	1,602.51	80,826.30	969,915.60	4.15%
	2024	50.77	1,601.25	81,294.02	975,528.30	4.04%
	2025	51.11	1,600.05	81,779.31	981,351.74	3.94%
Etapa 3 (Incorpora Mujeres adultas)	2026	94.26	1,598.92	150,711.20	1,808,534.35	7.05%
	2027	94.95	1,597.85	151,714.10	1,820,569.25	6.90%
	2028	95.64	1,596.83	152,719.91	1,832,638.90	6.75%
	2029	96.33	1,595.86	153,726.93	1,844,723.11	6.61%
	2030	97.00	1,594.94	154,715.94	1,856,591.22	6.48%
Etapa 4 (Incorpora Hombres adultos)	2031	138.38	1,594.06	220,590.71	2,647,088.47	9.00%
	2032	139.26	1,593.22	221,876.57	2,662,518.90	8.83%
	2033	140.12	1,592.42	223,127.85	2,677,534.20	8.66%
	2034	140.95	1,591.65	224,343.77	2,692,125.24	8.50%
	2035	141.76	1,590.92	225,523.67	2,706,284.07	8.35%

Fuente: Elaboración propia con base en las Proyecciones de Población del CONAPO, el INPC y PIB desde 1993 a 2013.

Con el Ingreso Ciudadano, en los primeros años de implementación, se redistribuiría el 2.8% del PIB y se cubrirían las necesidades alimenticias de toda la

¹⁰¹ Producto Interno Bruto al tercer trimestre de 2015 serie desestacionalizada - Cifras preliminares tercer trimestre 2015, consultadas en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibt/default.aspx>

¹⁰² Como ya lo señalamos, en promedio los países de la OCDE asignan como gasto público en protección social un 21.9% de su PIB.

¹⁰³ Boltvinik, J. (2010), op. cit. p. 192.

¹⁰⁴ La proyección del Producto Interno Bruto para los años 2016 a 2030, se llevó a cabo con base en el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), utilizando los datos previos del PIB publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a partir de 1993 y hasta 2015. Los datos se presentan en pesos corrientes. Ver **Anexo Metodológico**

población menor de 8 años y de los mayores de 65 años. En la segunda etapa, con el 1.5% adicional del PIB, se cubrirían las necesidades del total de niñas, niños y adolescentes menores de 18 años. La cobertura universal de toda la población proyectado para el año 2035, se calcula en un 8.35% del PIB,¹⁰⁵ cifra que aún queda por debajo de lo destinado en promedio por los países de la OCDE.

5.3.1 Fuentes de Financiamiento

Si al día de hoy todas las personas recibieran el Ingreso Ciudadano Universal, el costo representaría alrededor de 50.7% de los ingresos públicos actuales,¹⁰⁶ lo que resulta impensable sin una reducción drástica de la evasión fiscal, una reforma fiscal de fondo,¹⁰⁷ y una reorientación drástica de la política social como política de Estado. En este sentido se propone que el programa se costee, entre otras, de las siguientes fuentes: a) Financiamiento solidario con presupuesto de desarrollo social de los tres niveles de gobierno, b) Ahorros derivados de la reducción de gastos sueltos del sector público, c) Reducción de la evasión fiscal, d) Incremento de la recaudación tributaria, derivado de una reforma fiscal progresiva.

a. Financiamiento solidario con presupuesto de desarrollo social

A nivel nacional, de acuerdo con los inventarios del CONEVAL,¹⁰⁸ se tienen contabilizados un total de 6,751 programas, acciones y/o intervenciones de desarrollo social, como se muestra a continuación:

¹⁰⁵ Dado el bajo crecimiento del PIB el costo final de implementación se incrementa a un 8.35%. Si el PIB repunta en los próximos años, el costo del Ingreso Ciudadano Universal Alimentario se reduciría considerablemente.

¹⁰⁶ De la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016 http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/lif/lif_2016.pdf

¹⁰⁷ Boltvinik, J. (2010), op. cit. p. 193.

¹⁰⁸ Inventario Nacional CONEVAL de Programas y Acciones para el Desarrollo Social tiene la finalidad de dar a conocer cuáles son las intervenciones del gobierno proveer información para la toma de decisiones para que contribuya a mejorar la política pública. Disponibles en http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx

Tabla 4. Programas, Acciones e Intervenciones de Desarrollo Social por nivel

Nivel	N° PAI	Año de reporte	Calidad del Dato	Presupuesto* (millones)
Federal	233	2014	Completo	\$ 924,835.45
Estatad	3788	2012	Incompleto	\$ 136,318.25
Municipal	2730	2014-2015	Incompleto	\$ 1,679.13
	6751	Total Ejecutado PAI niveles		\$ 1,062,832.83

Fuente: Inventarios CONEVAL

* En el caso de los Inventarios Federal y Estatal se trata del presupuesto ejecutado. Para los inventarios municipales no se cuenta con el dato sino del Presupuesto por Programa. La información tampoco especifica si la fuente de los recursos municipales era federal, estatal o propia.

Este gigantesco inventario de programas, que además implica una erogación aproximada de 1.1 billones de pesos anuales (que puede ser superior si a nivel estatal y municipal se tuviera la información presupuestal completa), da cuenta de la gran dispersión de la política social; pero también el aumento generalizado de la pobreza corresponde a la ineficiencia del gasto social de estos programas focalizados.

En este sentido se propone redireccionar como primera medida al menos un 30% del gasto social hacia el Ingreso Ciudadano Universal Alimentario, como una estrategia que unifique los esfuerzos presupuestales atacando directamente el flagelo de la pobreza, a través de la redistribución del ingreso. Lo anterior implicaría la reducción y/o desaparición de las estructuras administrativas que actualmente ocupan la operación de los programas de superación de la pobreza y de los subsidios, tanto monetarios como no monetarios, que resultarían redundantes con la estrategia; y la reorientación de presupuesto destinado en programas y acciones de desarrollo social que han resultado ineficientes o de bajo impacto. Este porcentaje cubriría una parte de los costos de la primera etapa de implementación del ICUA, pero se requeriría ampliar y combinar con otras estrategias de financiamiento para lograr la meta de cobertura universal de la población.

Por ejemplo, a nivel federal realizando una revisión muy general de los 233 programas de desarrollo social que forman parte del inventario de CONEVAL, se encontró que los programas presentados en la siguiente tabla se consideran como redundantes con la iniciativa de Ingreso Ciudadano Universal (al tratarse de apoyos

monetarios cuyo objetivo es garantizar el ejercicio efectivo de derechos sociales y/o promover la generación de empleos e ingresos dignos) y/o son programas que no cuentan con evaluaciones de impacto y se consideran de escaso desempeño de acuerdo a las evaluaciones del mismo Consejo.

Tabla 5. Programas Sociales Federales redundantes con el ICU

Programas Federales	Presupuesto Asignado 2016 (millones de pesos)
Comedores Comunitarios	3,150.22
Seguro de Vida Jefas de Familia	1,082.21
PROSPERA Inclusión Social y Atención Alimentaria	46,327.57
PROSPERA Educación Pública	29.152.00
Pensión para Adultos Mayores	39,486.54
Programa de Empleo Temporal	1,429.48
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres (Prevención de la Violencia Contra las Mujeres)	215.02
Programa de Coinversión Social	251.99
Programa de Jornaleros Agrícolas	322.93
Programa 3 x 1 para Migrantes	685.85
Subsidios a programas para jóvenes	70.13
Total	122,173.94

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

Por su parte, los siguientes programas de nivel estatal podrían resultar redundantes con los objetivos del Ingreso Ciudadano Universal y sus recursos (aproximadamente 7 mil millones de pesos reportados) podrían utilizarse para la financiación de la iniciativa:

**Tabla 6. Programas Estatales de Desarrollo Social redundantes con el ICU
(Inventario CONEVAL 2012)**

Entidad Federativa	Programa	Presupuesto ejercido (miles)
Chiapas	Amanecer (Adultos Mayores)	172
Chiapas	Brigadas sociales de combate a la pobreza	5.3
Colima	Jefas de Familia	2.95
Colima	Pensión Alimenticia	36.94
Distrito Federal	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el DF	5.373.26

Distrito Federal	Apoyo a Madres Solteras y a Personas con Capacidades Diferentes	ND
Distrito Federal	Fondo de Apoyo a Pensionados	ND
Guerrero	Guerrero Cumple con las Madres Solteras	75
Guerrero	Apoyo a los Discapacitados Guerrero Cumple	26.5
Guerrero	Pensión Guerrero	234.32
Jalisco	Programa Adultos Mayores	ND
México	Hipoteca Inversa	ND
México	La Efectiva	ND
México	Mujeres que Logran en Grande	400
Michoacán	Becas para Menores Trabajadores	1.58
Michoacán	Becas para Personas con Discapacidad	8.62
Nuevo León	Apoyo Directo al Adulto Mayor	ND
Nuevo León	Apoyo a las Personas con Discapacidad	ND
Oaxaca	Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad	144.96
Oaxaca	Bienestar de Impulso a las Jefas de Familia Desempleadas o en Condiciones de Vulnerabilidad	16.84
Oaxaca	Pensión Alimentaria Bienestar para Adultos Mayores de 70 y más años del Estado de Oaxaca	137.28
Quintana Roo	Pensiones para Adultos Mayores	117.21
Sonora	Repatriados trabajando	28
Veracruz	Asistencia para Personas Mayores de 70 años, Programa de Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 70 Años	434.3
Yucatán	Apoyo a los Adultos Mayores (Programa Reconocer Urbano)	4.16
Zacatecas	Sumando a las Madres Zacatecanas	17.48

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario Estatal de Programas y Acciones de Desarrollo Social CONEVAL (2012)

A nivel municipal se requeriría realizar el mismo ejercicio, pero el principal compromiso es reorientar las acciones de política pública con el fin de integrar los esfuerzos Federales y Estatales.

La propuesta de la financiación solidaria se fundamenta en el principio de colaboración de la federación las entidades federativas y los municipios, en aras de lograr el objetivo prioritario de eliminar la pobreza extrema del país y de garantizar a toda persona la seguridad de un ingreso básico que le pueda ayudar a lograr y/o mantener un nivel de vida adecuado para su salud y bienestar.

En el entendido de que es el Estado quien reconoce la existencia del derecho al Ingreso Ciudadano Universal, es compromiso de la Federación financiar el programa a nivel nacional, y de los Estados y Municipios, de concurrir de manera solidaria, al financiamiento de éste dentro de sus demarcaciones territoriales y considerando sus posibilidades presupuestales, a través de los recursos propios

destinados a programas de desarrollo social que han resultado ineficientes, o que pueden considerarse redundantes con la iniciativa presentada, o de los cuales se decida un redireccionamiento de la política.

b. Ahorro por reducción de gastos gubernamentales

El Grupo Parlamentario de MORENA, presentó en el mes de septiembre del año 2015 la Iniciativa de Austeridad Republicana, cuyo objetivo es recortar el gasto público federal innecesario. En la iniciativa se propone ajustar las asignaciones excesivas para reorientar el destino de los recursos públicos hacia una mejor utilización en beneficio del desarrollo nacional y de los mexicanos.

Como consecuencia de la aplicación de las disposiciones de esta iniciativa, en 2016 sería posible obtener un ahorro del gasto de alrededor de 447 mil millones de pesos (que representan el 80% anual del costo de la primera etapa de implementación del ICU), en renglones del gasto corriente distintos a los programas de apoyo social. Dicho ajuste obligaría a una racionalización de los rubros de gasto no prioritarios y permitiría mantener los niveles de inversión pública proyectados para 2016 e incluso incrementarlos. El ahorro de los mencionados recursos fue pensado para mantener el gasto social y las inversiones necesarias para enfrentar la caída de los ingresos petroleros y garantizar el desarrollo productivo del país.

Tabla 7. Ahorro Estimado en el PPEF 2016 en Iniciativa de Ley de Austeridad Republicana

Propuesta de ajuste por austeridad del Presupuesto de Egresos	447,078.00
--	-------------------

Fuente: Cálculos del Grupo Parlamentario de MORENA para la presentación de la iniciativa de Austeridad Republicana.

De igual manera, el Grupo Parlamentario ha realizado estimaciones sobre las oportunidades de ahorro en el Presupuesto Federal de Egresos proyectado para el año 2016, encontrando los siguientes rubros de los cuales puede prescindirse e incluirse dentro de la bolsa para el financiamiento de la propuesta de Ingreso Ciudadano Universal por un monto aproximado de 250 mil millones de pesos.

Tabla 8. Ahorro por ajuste de austeridad propuesta MORENA

Ramo / Sector	Monto
Total a reasignar	259,505,137,433.51
Economías en Servicios Personales	50,000,000,000.00
Servicios Financieros derivado de reforma a la Ley de TESOFE	20,000,000,000.00
Oportunidades de Ahorro en las Paraestatales de Control Indirecto	19,000,000,000.00
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	16,000,000,000.00
Intereses de la Deuda	60,000,000,000.00
Apoyos Financieros Ahorradores de la Banca	9,000,000,000.00
Eliminar Gasto de Seguro de Gastos Médicos Mayores y de Separación Individualizada de los Ramos Administrativos	11,408,882,226.51
Construcción del Nuevo Aeropuerto	9,500,000,000.00
Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas	40,913,524,475.00
Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación	11,694,314,665.00
Consejo de la Judicatura Federal	3,500,000,000.00
Instituto Nacional Electoral	600,000,000.00
Presidencia de la República	150,000,000.00
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	250,000,000.00
Secretaría de Economía	631,000,000.00
Procuraduría General de la República	650,000,000.00
Secretaría de Turismo	400,000,000.00
Reasignación Gasto de Inversión	5,807,416,067.00
Poder Judicial	4,371,390,529.00
Relaciones Exteriores	100,000,002.00
Instituto Nacional Electoral	770,775,375.00
Gobernación	29,999,997.00
Hacienda y Crédito Público	18,930,890.00
Defensa Nacional	516,319,274.00

Fuente: Cálculo Grupo Parlamentario MORENA basado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2015

Si se destinan estas cantidades estimadas de ahorro por reducción de gastos gubernamentales al gasto social por Ingreso Ciudadano Universal, o aún mejor, si se aprueba la Ley de Austeridad Republicana, quedaría cubierta de manera suficiente la primera etapa de implementación de la estrategia. Además, como se explicó anteriormente, si se redirecciona cada vez un porcentaje más alto de gasto social, podría hablarse de una financiación completa hasta de la segunda etapa, esto es, los primeros diez años.

c. Recursos que pueden obtenerse de la reducción de la evasión fiscal

La economía mexicana se caracteriza, entre otras cosas, por tener una de las recaudaciones tributarias más bajas del mundo y por sus elevados niveles de desigualdad. Estos temas, además, están estrechamente vinculados ya que la estructura fiscal, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, es una de las menos efectivas para reducir la desigualdad engendrada en los ingresos generados en el mercado. En ese sentido, una política que contribuya tanto a aumentar la recaudación como a disminuir la desigualdad es doblemente deseable.¹⁰⁹

En un estudio elaborado por el Instituto Tecnológico de Monterrey para el SAT, se identificó una evasión fiscal en México equivalente a 3.1% del PIB, esto es, \$484 mil millones de pesos (que representan el 93% anual del costo de la primera etapa de implementación del ICU).

Tabla 9. Evasión global de impuestos (millones de pesos corrientes)

PERIODO	IMPUESTO POTENCIAL	RECAUDADO	EVASIÓN FISCAL	EVASIÓN TASA	% PIB
2004	1,000,821.00	622,646.00	378,175.00	37.8%	4.4
2005	1,043,205.00	697,600.00	345,605.00	33.1%	3.7
2006	1,162,230.00	815,750.00	346,480.00	29.8%	3.3
2007	1,261,472.00	921,679.00	339,793.00	26.9%	3.0
2008	1,384,850.00	1,048,260.00	336,590.00	24.3%	2.7
2009	1,303,952.00	971,602.00	332,350.00	25.5%	2.8
2010	1,555,883.00	1,167,366.00	388,517.00	25.0%	2.9
2011	1,763,770.00	1,300,791.00	462,979.00	26.2%	3.2
2012	1,859,314.00	1,375,440.00	483,874.00	26.0%	3.1

Fuente: Instituto de Estudios Superiores de Monterrey para Servicio de Administración Tributaria -SAT, "Estudio de evasión global de impuestos", ITESM, México, 2013. p. 127

La información disponible permite establecer que es posible lograr una importante recaudación de recursos que podrían canalizarse a la financiación del ICU, como resultado de una disminución de la evasión fiscal, en particular la que se registra en algunas contribuciones específicas.

¹⁰⁹ Campos Vázquez, R. M., Chávez Jiménez, E. S., & Esquivel Hernández, G. (2014). *Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible*. México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados.

Con base en cifras del SAT,¹¹⁰ existen dos impuestos en particular que registran altos niveles de evasión: el Impuesto sobre la Renta en su Régimen de Arrendamiento,¹¹¹ que presenta un porcentaje promedio de 86.2% para el período 2008-2012, y el Impuesto sobre la Renta para Personas Físicas del Régimen Empresarial,¹¹² con una evasión promedio para ese mismo período de 78.9%.

Sin alcanzar esos altos niveles, pero con gran relevancia debido a los montos de recuperación potenciales que podrían canalizarse al programa, se encuentra el Impuesto sobre la Renta para Personas Morales,¹¹³ que en el período de análisis registró una evasión promedio de 25.4%.

La estimación de los porcentajes y montos por evasión para cada una de estas contribuciones en el período 2008-2012, se muestra a continuación:

**Tabla 10. Monto y porcentaje de Evasión Fiscal Estimada 2008-2012
(Millones de pesos)**

AÑO	ISR. RÉGIMEN DE ARRENDAMIENTOS	% DE EVASIÓN	ISR. PERSONAS FÍSICAS, CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL	% DE EVASIÓN	ISR. PERSONAS MORALES.	% DE EVASIÓN	MONTO TOTAL PARA EL AÑO
2008	\$23,949	87.18	\$24,455	68.22	\$86,520	24.05	\$134,924
2009	\$23,315	86.18	\$25,770	73.70	\$81,545	25.64	\$130,630
2010	\$26,220	86.00	\$34,376	84.16	\$91,552	23.69	\$152,148
2011	\$28,309	85.98	\$37,642	84.94	\$99,973	22.07	\$165,924
2012	\$30,472	85.65	\$40,030	83.44	\$153,915	31.40	\$224,417
Promedio del Período	\$26,453	86.20	\$32,455	78.90	\$102,701	25.40	\$161,609

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Estudios Superiores de Monterrey para Servicio de Administración Tributaria -SAT, "Estudio de evasión global de impuestos", ITESM, México, 2013.

Los datos anteriores revelan que el monto que podría obtenerse por una reducción de la evasión en el pago de cada una de estas contribuciones, representaría una importante fuente de ingresos potenciales para el ICU.

Si bien los mayores porcentajes de evasión se registran en el pago de ISR del Régimen de Arrendamientos, y en el de Personas Físicas con actividad

¹¹⁰ Instituto de Estudios Superiores de Monterrey para Servicio de Administración Tributaria –SAT (2013). "Estudio de evasión global de impuestos", México: ITESM. p. 17.

¹¹¹ Se define de acuerdo a lo establecido en el Artículo 114 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente.

¹¹² Definido por el Artículo 100 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente.

¹¹³ Se define con base en lo establecido en el Artículo 9 de la Ley del ISR vigente.

empresarial, el volumen de recursos que se maneja por concepto de ISR de Personas Morales lo convierte en el rubro del que podría obtenerse la mayor cantidad de dinero. El promedio estimado de evasión para esta contribución en el período 2004-2012, fue de \$102,701 millones de pesos por año. Para 2012, último de la serie, se estima que por este concepto dejaron de recaudarse \$153,915 millones de pesos. Por lo tanto y aunque el porcentaje de evasión es menor en este rubro, la recuperación de cuentas podría llevar a la recaudación de un alto monto presupuestal. De hecho, la suma de los tres conceptos de evasión para ese año hubiera generado una cantidad superior a los \$224 mil millones de pesos, que bien pudieron haberse destinado al ICU.

No será posible acabar de tajo el problema de la evasión, pero estamos seguros que la implementación de medidas conducentes a hacer eficiente la recaudación puede aportar dentro de los años venideros el presupuesto necesario para implementar la segunda, la tercera y la cuarta fase del proyecto de Ingreso Ciudadano Universal.

d. Reforma fiscal progresiva

La política fiscal en México no contribuye a reducir de manera significativa las brechas en el ingreso entre ricos y pobres; en otras palabras, no tenemos una política fiscal progresiva. Por el contrario, el efecto redistributivo de la política fiscal es mínimo, por no decir nulo. Mientras que el promedio de los países de la OCDE obtiene el 32.5% de todos sus ingresos a partir de impuestos al valor agregado en bienes y servicios, México obtiene el 54% de todos sus ingresos por esta vía. Lo anterior implica que la estructura fiscal en México está mucho más orientada a gravar el consumo que el ingreso personal o empresarial. Asimismo, hasta el año 2014 en México no había impuestos a las ganancias de capital en el mercado accionario. Ese año se implementó un nuevo impuesto del 10% sobre las ganancias obtenidas en bolsa por parte de personas físicas, pero aún no se cuenta con datos del monto recaudado por ese concepto. Tampoco hay impuesto alguno a las herencias, ni a las donaciones efectuadas entre personas vivas. Además, en varios

estados no hay pago de tenencia, y la recaudación por concepto de impuesto predial por parte de los municipios resulta insuficiente.¹¹⁴

La financiación del ICU requiere en el corto plazo, del incremento de la recaudación tributaria, derivado de una reforma fiscal progresiva en la que paguen más los que más tienen y que reduzca de manera significativa la evasión y elusión de los impuestos. Actualmente se recauda en impuestos aproximadamente 19.6% del PIB¹¹⁵ y estimamos que la recaudación tributaria podría duplicarse para hacer efectiva la aplicación del Ingreso Ciudadano Universal en México. Con el propósito de no afectar otras partidas del presupuesto gubernamental, la meta recaudatoria debería ser, como mínimo, el 25% del PIB. También se requeriría aplicar la tasa Tobin a las exportaciones de capital de los grandes y “socialmente responsables” empresarios, hacia paraísos fiscales.¹¹⁶

5.4 Ejemplos internacionales de fuentes de financiamiento innovadoras

Aunque se reconoce que el crecimiento económico es la vía más fácil para crear un espacio fiscal suficiente para financiar los programas de desarrollo social, los países que han avanzado en el establecimiento de estrategias orientadas a garantizar un piso de protección social (garantía de ingreso básico y acceso a servicios sociales esenciales) han hecho a menudo un uso innovador de distintas fuentes de financiamiento. Estas medidas, además de generar los recursos necesarios para la implementación de los programas, tienen implicaciones en los incentivos económicos que operan en la economía, así como sobre la sostenibilidad y legitimidad de las instituciones sociales.¹¹⁷

¹¹⁴ Esquivel Hernández, G. (2015), op. cit. p. 22.

¹¹⁵ En el informe “Estadísticas tributarias 2014”, pone en evidencia que en el 2012, última cifra disponible de México, los impuestos representaron 19.6% del PIB, mientras que el promedio de la OCDE es de 33.7% en el año de evaluación. Nota periodística en *El Economista*, 11 de diciembre de 2014. Disponible en <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2014/12/11/mexico-pais-que-menos-impuestos-recauda-ocde>.

¹¹⁶ Del Val Blanco, E. (2010), op. cit. p. 27.

¹¹⁷ Oficina Internacional del Trabajo (2011), op. cit. pp. 76 – 77.

Como opciones de política para mejorar el espacio fiscal para la protección social algunos países aumentan la tributación a través del establecimiento de impuestos con objetivos concretos (minerales o hidrocarburos, por ejemplo), mientras que otros deciden incrementar la tributación general; otros utilizan el superávit presupuestario; realizan redefinición de prioridades presupuestarias; reducción del gasto no prioritario o de gastos militares; la mayoría recurre a la reducción de la deuda y del servicio de la deuda, y en países con menores niveles de desarrollo se recurre a la ayuda internacional.¹¹⁸

Fuera de las fuentes “tradicionales” de financiamiento, en el siguiente recuadro presentamos algunas fuentes innovadoras aplicadas a la protección social:

Impuesto sobre las transacciones financieras: muchos países, entre ellos Brasil, República de Corea, India y Reino Unido, han adoptado algún tipo de impuesto sobre las transacciones financieras, normalmente un impuesto *ad valorem* sobre las transacciones de acciones de 10-50 puntos básicos. En promedio, este tipo de impuesto recaudaría menos del 0.5% del PIB. El informe Gates para la Cumbre del G-20 en Cannes calcula que un impuesto pequeño de 10 puntos básicos sobre las acciones y de 2 puntos básicos sobre los títulos serviría para recaudar alrededor de 48.000 millones de dólares anuales en los países del G-20.

Impuesto sobre las transacciones monetarias internacionales: el Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo calculó que un impuesto del 0,005% sobre las operaciones con divisas extranjeras en los principales mercados de divisas en el punto de liquidación lograría recaudar en torno a los 25.000-36.000 millones de dólares en las cuatro divisas principales (dólar, euro, yen y libra esterlina). El grupo sugiere que los recursos obtenidos se utilicen para crear un Fondo Global de Solidaridad que podría dedicarse a la cooperación internacional para el desarrollo, incluida la implantación de pisos sociales.

Impuesto de solidaridad sobre los billetes de avión: en 2006, el Brasil, Chile, Francia, Noruega y Reino Unido, en colaboración con las Naciones Unidas, acordaron gravar los billetes de avión e invertir los fondos recaudados en protección sanitaria básica en países de ingresos bajos. El costo para los pasajeros oscila entre 1 dólar (billetes de clase económica) y 40 dólares (clase de negocios). Desde su creación, el impuesto a las aerolíneas ha ayudado a UNITAID a recaudar alrededor de 2.000 millones de dólares para financiar programas en beneficio de las poblaciones de 94 países.

Instrumentos de deuda: a partir de 2007, en virtud del acuerdo de canje Devt2Health, Australia y Alemania han convertido alrededor de 160 millones de dólares de los Estados Unidos de deuda bilateral de Côte d'Ivoire, Egipto, Etiopía, Indonesia y Pakistán en inversiones en servicios básicos de salud para estos países. En virtud de este acuerdo, el acreedor cancela la deuda bilateral y el deudor se compromete a invertir en salud básica.

¹¹⁸ Para mayor información sobre este punto se recomienda consultar el documento *Fiscal space and the extension of social protection: lessons learnt from developing countries: Bolivia, Botswana, Brazil, Costa Rica, Lesotho, Namibia, Thailand and South Africa*. Durán-Valverde, F. y Pacheco, J.F. (2012) International Labour Office, Social Security Department. - Geneva: ILO. Extraído el 11/1/2016 desde http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_207665.pdf

5.5 Impacto y viabilidad del Ingreso Ciudadano Alimentario Universal (ICAU).

La consecuencia última del Ingreso Ciudadano Universal equivale a una puesta en común de las riquezas socialmente producidas. El PIB se convertiría en un verdadero bien colectivo, producto del trabajo de todos los mexicanos, volviendo obsoleto el principio de *a cada cual según su trabajo*.¹¹⁹ Erradicaría de tajo, y para siempre, el hambre y la desnutrición, la pobreza extrema prácticamente desaparecería, mientras la pobreza no extrema disminuiría sustancialmente.¹²⁰

Para mostrar lo anterior, realizamos un ejercicio con cifras de 2014 en el que podemos constatar el impacto positivo de la implementación del Ingreso Ciudadano Universal en México, el cual permitiría la desaparición de la pobreza extrema por ingreso (población con ingreso menor a la línea de bienestar mínimo) y una reducción sustantiva de la pobreza total por esta misma dimensión, según datos del CONEVAL. En cuadro siguiente muestra la reducción de ambos tipos de pobreza, mediante la implementación paulatina de cuatro etapas, que dependen de la edad y sexo de la población.¹²¹ Si bien este ejercicio se hace para 2014, la propuesta que

¹¹⁹Julio Boltvinik citando a André Gorz en Boltvinik, J. (2008). Futuro posneoliberal de la política pública: el ingreso ciudadano universal. *Nueva Crónica*, pp.12-13.

¹²⁰ Boltvinik, J. (2010), op. cit. p. 194.

¹²¹ A partir de la información publicada por el Coneval sobre la medición de la pobreza, y con base en la ENIGH 2014, se calculó la reducción ésta, por la dimensión de ingreso, si el Ingreso Ciudadano Universal se implanta en las siguientes etapas:

Etapas 1.- Asignación de un Ingreso Ciudadano Universal de \$1,557.00 pesos (ICU en precios a 2014) a niñas y niños de 0 a 7 años que no cuenten con el beneficio del programa Oportunidades. Asimismo, para los que cuentan con el beneficio del programa o perciben otro tipo de ingreso como becas, cuya cantidad sea menor a los \$1,557.00 pesos, se otorga un complemento para alcanzar dicha cantidad. El ICU de \$1,557.00 pesos también se otorgaría a las personas de 65 años y más, y en el caso de contar con alguna transferencia pública monetaria ('Programa de 65 y más', 'Otros programas de adultos mayores', 'Programa de apoyo Alimentario') se seguiría el mismo esquema de asignación expuesto con anterior, es decir, sólo se asignaría un complemento.

Etapas 2.- Se extiende la asignación del ICU a la población de 8 a 17 años, con los mismos supuestos anteriores de asignación expuestos arriba.

Etapas 3.- Se incluye a todas las mujeres de 18 a 64 años, y en caso de recibir programas sociales (Oportunidades, Programa de Apoyo Alimentario, etc.), el aplicaría el beneficio complementario para llegar al monto del ICUA de de \$1,557.00 pesos.

se plantea en esta iniciativa es que la implementación se realice por etapas, a lo largo de 20 años, como explicaremos más adelante.

De esta forma, al otorgar el ICUA sólo para las niñas y los niños de cero a siete años de edad y a la población de 65 años o más observamos una reducción de la pobreza extrema de más de la mitad (al pasar de 24.6 millones a 11.8) y la pobreza total de 63.8 a 51.4 millones). En la segunda etapa que incluye a las niñas y niños de 8 a 17 años de edad, se tiene también reducciones importantes de ambos tipos de pobreza. Durante la tercera etapa la pobreza extrema sería casi inexistente, acabando con ésta en la cuarta etapa. En lo que respecta a la pobreza por ingreso total medida por el CONEVAL, en la cuarta etapa se reduce a un problema menor, pero ya en la tercera etapa se cumple con los Objetivos del Desarrollo Sustentable (reducir a la mitad la pobreza total). Veinte años de la aplicación de este beneficio es un periodo relativamente corto para erradicar casi por completo la pobreza por ingreso, logro que la sociedad mexicana no pudo alcanzar en toda su historia.

Tabla 11. Pobres por ingreso, según CONEVAL (2014) y contribución del ICU a la reducción de la pobreza (absolutos)

	Medición CONEVAL	Supuesto de Implementación ICU			
		Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo	24,636,773	11,817,411	4,422,232	744,561	-
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar	63,818,989	51,636,841	37,279,207	19,584,669	7,481,837

Nota: La **Línea de Bienestar Mínimo**, es la definida por el CONEVAL como el valor de la canasta alimentaria. Para el medio urbano de \$1,242.61 y rural de \$868.25. La **Línea de Bienestar**, es el valor de la canasta alimentaria más la no alimentaria. Para el medio urbano de 2,542.13 y para el rural de 1,614.65.

Fuente: Elaboración propia con cifras de la ENIGH 2014.

Similar contribución puede verse en la reducción de la pobreza multidimensional. Así, la disminución de la población en pobreza con la implementación del Ingreso Ciudadano Alimentario para toda la población sería del

Etapa 4.- Se extiende la asignación del ICU a los hombres de 18 a 64 años que no tienen ingresos, y si tiene ingreso y es menor al ICU se asigna el complemento.

10 millones en la primera etapa; mientras que la disminución de la población en pobreza extrema (es decir, con al menos tres carencias sociales y con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo) se reduciría a la mitad. Se confirma que con esta política se alcanzarían las metas de los Objetivos del Desarrollo Sustentable, para la tercera etapa (en quince años, la pobreza multidimensional estaría a la mitad (cabe destacar que estamos observando la reducción en términos absolutos, pero en relativos la disminución será mayor), quedando casi por completo eliminada la pobreza multidimensional en quince años.

Tabla 12. Contribución del ICUA a la reducción de la Pobreza Multidimensional

	Medición CONEVAL	Supuesto de Implementación ICU			
		Etapas 1	Etapas 2	Etapas 3	Etapas 4
Población en pobreza (millones)	55.34	45.66	33.56	18.23	7.12
Población en pobreza moderada	43.9	40.18	31.54	17.86	7.12
Población en pobreza extrema	11.44	5.48	2.02	0.372	0

Nota: Una persona se encuentra en situación de POBREZA cuando presenta al menos una carencia social y su ingreso es inferior a la línea de bienestar.

Una persona se encuentra en situación de POBREZA EXTREMA cuando presenta al menos tres carencias sociales y su ingreso es inferior a la línea de bienestar mínimo.

Una persona se encuentra en situación de POBREZA MODERADA cuando presenta menos de tres carencias sociales, y su ingreso es superior a la línea de bienestar mínimo, pero inferior a la línea de bienestar.

Fuente: Elaboración propia con cifras de la ENIGH 2014.

Es evidente que el ICUA funcionaría como un estabilizador del consumo fundamental para sostener la demanda en tiempos de crisis, especialmente para los grupos más vulnerables, y de este modo evita la ampliación de las brechas de desigualdad económica y social. Como mecanismo institucional sería capaz de garantizar al conjunto de la ciudadanía, la existencia material al menos en niveles básicos.¹²²

¹²² Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 39.

El ICUA no solo sería una importante herramienta para combatir la pobreza, abatir la desigualdad y avanzar en la garantía de una vida digna para todas las mexicanas y los mexicanos, sería también un poderoso instrumento de cambio social y político que permitiría un reordenamiento de las relaciones sociales en beneficio de la libertad, la autonomía, el respeto y el reconocimiento de hombres y mujeres de toda condición. Una sociedad en la que nadie carezca de lo básico es buena para todos. Es la única sociedad posible que merece la pena. Liberar a las mujeres y hombres del látigo del hambre y del imperio de la necesidad, del miedo al día a día, de la escasez de tiempo, de la inseguridad sobre el presente y la incertidumbre sobre el futuro, significa construir ciudadanía, ampliar los espacios para la organización social, así como crear mejores condiciones para la participación ciudadana y el activismo civil.¹²³

El Ingreso Ciudadano Universal Alimentario es una política de redistribución que no afecta de manera negativa el funcionamiento de los mercados, sólo incide sobre la posesión o dotación de recursos con que cuentan las personas. En el mismo sentido, al redistribuir el ingreso se contribuye a elevar la demanda efectiva, que estimula una mayor utilización de los recursos disponibles, sin elevar los costos unitarios de las empresas.¹²⁴

Al hacer una estimación cuantitativa de la repercusión de este ingreso sobre las principales variables macroeconómicas (PIB y empleo), se obtienen resultados muy positivos. Con una tasa de crecimiento elevada y suponiendo que la productividad del trabajo se acrecentara, el incremento en el empleo sería superior a 3%.¹²⁵

Las transferencias de ingresos regulares y fiables pueden facilitar la mejora de la capacidad productiva (que facilita el progreso económico autosostenido) en los hogares pobres a través de la inversión en activos productivos, especialmente de naturaleza humana y física. Así mismo, aunque en ocasiones se expresa preocupación ante la posibilidad de que las transferencias sociales de ingresos

¹²³ Op. cit.

¹²⁴ Op. cit.

¹²⁵ Huerta Quintanilla, R. (2009). El Ingreso Ciudadano en México: Impacto y viabilidad. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 40 (159), 85-99. p. 92

puedan acabar sustituyendo el empleo decente, los datos disponibles indican que esto no es así en la práctica; las mencionadas transferencias como medidas de protección social repercuten mínimamente o no tienen efectos negativos sobre la oferta de trabajo y productividad,¹²⁶ por el contrario pueden mejorar el acceso a los mercados de trabajo. Otros estudios muestran que este tipo de transferencias (regulares) permiten a los hogares afectados por restricciones crediticias y de liquidez reasignar sus recursos productivos, así como acumular activos y protegerlos, reduciendo los costos asociados a la búsqueda de empleo y permitiendo que los individuos busquen trabajo de forma más activa y aumenten su participación en la actividad productiva, estimulando a la par los mercados de bienes y servicios de producción local.¹²⁷

Por lo anteriormente expuesto, el Grupo Parlamentario de MORENA propone una adición al artículo 4º y al 73 de la Constitución Política de 1917, para incorporar y elevar a rango constitucional el Ingreso Ciudadano Universal y otorgarle atribuciones al Congreso de la Unión para legislar en esta materia, por lo cual sometemos a la consideración de esta Asamblea, el siguiente:

¹²⁶ En un estudio realizado por Brasil y Sudáfrica, se puso de manifiesto que las familias que reciben transferencias monetarias buscaban trabajo de manera más intensa y exhaustiva y encontraban empleo con más frecuencia, lo que conducía a una mayor participación en la fuerza de trabajo entre las familias beneficiarias que entre las que no recibían apoyo. Samson, M. (2009). The impact of social transfers on growth, development, poverty and inequality in developing countries. p. 134. En Townsend, P. (director): Building decent societies: Rethinking the role of social security in development. Basingstoke/Ginebra. Palgrave Macmillan/OIT. Extraído el 12/1/2016 desde https://www.researchgate.net/publication/251422335_The_impact_of_social_transfers_on_growth_development_poverty_and_inequality_in_developing_countries

¹²⁷ Oficina Internacional del Trabajo (2011), op. cit. pp. 53 – 56.

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PARRAFO
CUARTO AL ARTÍCULO 4° Y SE REFORMA EL 73, FRACCIÓN XXIX-D DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

ÚNICO.- Se **ADICIONA** un párrafo cuarto al artículo 4° y se **REFORMA** el 73, fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4o...

...

...

Toda persona, desde su nacimiento, tiene derecho a un ingreso ciudadano universal. El Estado garantizará su cumplimiento a través de transferencias monetarias, cuyo valor será suficiente para cubrir, como mínimo, el costo de una alimentación balanceada y digna. La Ley establecerá los montos, periodicidad y mecanismos de entrega.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 73. ...

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, ***ingreso ciudadano universal***, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones a sus ordenamientos jurídicos para establecer el derecho a un Ingreso Ciudadano Universal, de conformidad con lo establecido en el presente decreto, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.

TERCERO.- El Congreso de la Unión expedirá la Ley general correspondiente en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

CUARTO.- El Ejecutivo Federal incluirá en los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales señalados en los incisos de este artículo, una partida para el Ingreso Ciudadano Universal en el Ramo 20 Desarrollo Social, atendiendo las siguientes etapas de implementación:

a).- Para los adultos mayores, de 65 años, y para todos los niños y niñas menores de hasta 7 años, en el periodo comprendido de 2016 a 2020.

Una vez cubierta la primera etapa, se incluirán los siguientes grupos de población.

b).- Para los niños, niñas y adolescentes de 8 a 17 años en el periodo comprendido del 2021 al 2025.

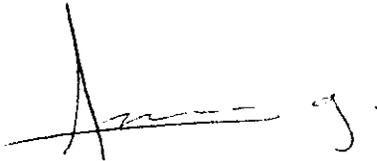
Una vez alcanzada la cobertura de las poblaciones señaladas en los incisos a) y b), se incluirán los siguientes grupos de población.

c).- Para las mujeres entre los 18 y 64 años de edad, en el periodo comprendido de 2026 a 2030.

d).- Para los hombres entre los 18 y 64 años de edad, para alcanzar la cobertura universal de la población, en el periodo comprendido del 2031 al 2035.

QUINTO.- La Ley deberá contemplar el aumento progresivo del Ingreso Ciudadano Universal, una vez alcanzada la cobertura alimentaria básica, hasta lograr un Ingreso Ciudadano completo, donde se contemple el total de las necesidades humanas a un nivel satisfactorio, bajo un principio de austeridad.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de abril de 2016.



Dip. Araceli Damián González



Dip. Norma Xóchitl Hernández Colín

ANEXO 1. METODOLOGÍA DEL CÁLCULO DE PROYECCIÓN DEL PIB E INFLACIÓN

La proyección de los datos del PIB y para la inflación para los años 2016 a 2035, se realizó tomando como base las cifras previas que son publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para la serie comprendida entre los años 1993 a 2015 para ambas variables, mediante el método estadístico conocido como “Mínimos Cuadrados Ordinarios”. Esta técnica es muy útil para poder realizar pronósticos de datos, y es una de las más comúnmente utilizadas en temas económicos con ese propósito.

Brevemente, el método de mínimos cuadrados ordinarios, consiste en “minimizar” la suma de los cuadrados de las distancias verticales entre los valores de los datos observados y los de la regresión estimada, es decir, minimiza la suma de los residuos al cuadrado, teniendo como residuo la diferencia entre los datos observados y los valores del modelo (línea)¹²⁸.

El método de mínimos cuadrados ordinarios elige los valores para la pendiente y para la intersección en el eje “Y”, a fin de minimizar la suma de los cuadrados del error, distancias (SSE, siglas de “*Sum of Squared Errors*”) entre los valores “Y, y la recta:

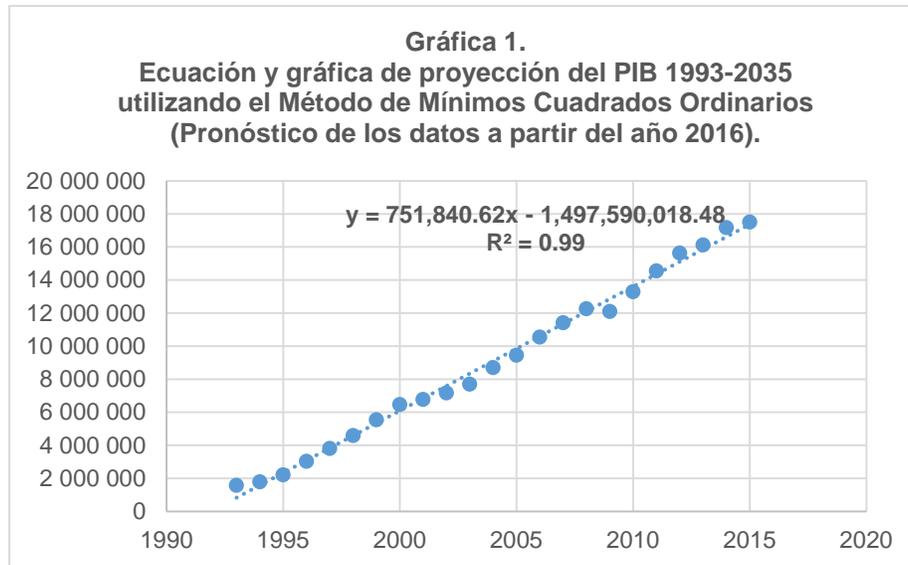
$$SSE = \sum(Y - \hat{Y})^2 = \sum(Y - \beta_0 - \beta_1 X)^2$$

Donde $\hat{Y} = \beta_0 + \beta_1 X$ es el valor estimado de Y en la recta

1) Proyección de datos para el Producto Interno Bruto.

La ecuación que se obtuvo para estimar los datos proyectados, así como el coeficiente de determinación (R^2) y la gráfica de la recta estimada correspondiente para el Producto Interno Bruto, utilizando como base valores corrientes, se muestran a continuación:

¹²⁸ Con base en Hanke, John E. y Wichern, Dean W. “Pronósticos en los negocios”. Pearson Educación. Octava Edición, 2006. Pp. 37-38.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

De tal forma y utilizando la ecuación anterior, los datos proyectados para valores del PIB entre los años 2016 y 2035, son los que se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 1. Estimación de los valores del producto interno bruto México 1993-2035*

X (Año)	Y (PIB)	Tasa de Crecimiento %
1993	1 570 147	---
1994	1 779 754	13.3
1995	2 206 943	24.0
1996	3 020 033	36.8
1997	3 805 272	26.0
1998	4 586 366	20.5
1999	5 539 866	20.8
2000	6 464 302	16.7
2001	6 770 398	4.7
2002	7 160 499	5.8
2003	7 695 624	7.5
2004	8 693 240	13.0
2005	9 441 350	8.6
2006	10 538 115	11.6
2007	11 403 263	8.2
2008	12 256 863	7.5
2009	12 093 890	-1.3

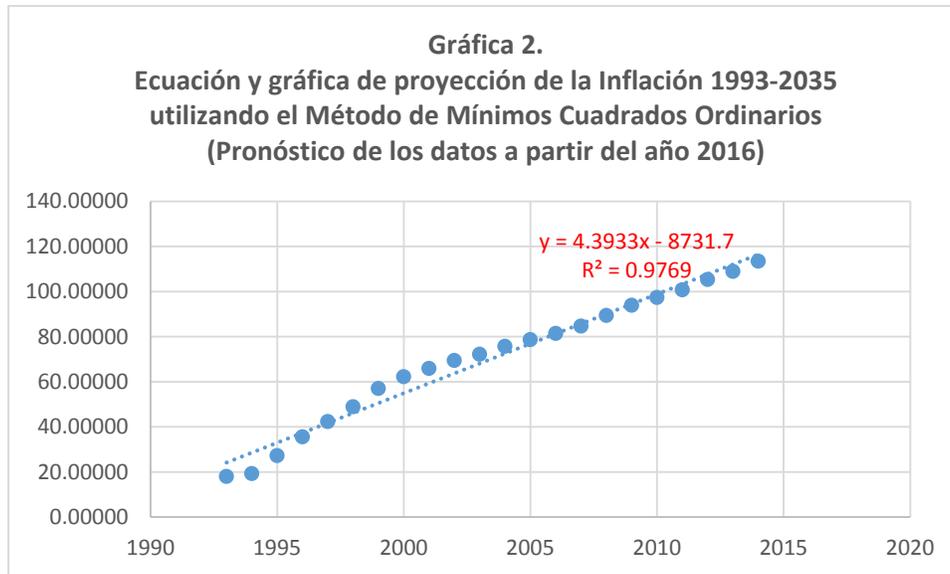
X (Año)	Y (PIB)	Tasa de Crecimiento %
2010	13 282 061	9.8
2011	14 550 014	9.5
2012	15 626 907	7.4
2013	16 116 420	3.1
2014	17 161 371	6.5
2015	17,504,598	2.0
2016	18,120,665	3.5
2017	18,872,506	4.1
2018	19,624,347	4.0
2019	20,376,187	3.8
2020	21,128,028	3.7
2021	21,879,869	3.6
2022	22,631,709	3.4
2023	23,383,550	3.3
2024	24,135,390	3.2
2025	24,887,231	3.1
2026	25,639,072	3.0
2027	26,390,912	2.9
2028	27,142,753	2.8
2029	27,894,593	2.8
2030	28,646,434	2.7
2031	29,398,275	2.6
2032	30,150,115	2.6
2033	30,901,956	2.5
2034	31,653,797	2.4
2035	32,405,637	2.4

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

*Valores proyectados a partir de 2016 (Millones de pesos corrientes)

2) Proyección de datos para la Inflación.

Por su parte, la ecuación obtenida para estimar los datos proyectados, así como el coeficiente de determinación (R^2) y la gráfica de la recta estimada que corresponde al cálculo del pronóstico de la inflación, se muestran a continuación:



Utilizando la ecuación anterior, la tabla siguiente muestra los datos proyectados de inflación para el período 2016-2035:

Tabla 2. Estimación de los valores de inflación México 1993-2035*

X (Año)	Y INFLACIÓN	Tasa de Crecimiento %
1993	17.99955	9.61867044
1994	19.21244	6.73840327
1995	27.19875	41.5684575
1996	35.52236	30.6029275
1997	42.33428	19.1764098
1998	48.89421	15.4955573
1999	57.00023	16.5786893
2000	62.18964	9.10419349
2001	65.87671	5.92875662
2002	69.36275	5.29175447
2003	72.16732	4.04334642
2004	75.64494	4.81882812
2005	78.63226	3.94913168
2006	81.35753	3.46584581
2007	84.63793	4.0320735
2008	89.35475	5.57293704
2009	93.89572	5.08195962
2010	97.34713	3.67579557
2011	100.68000	3.42369154

X (Año)	Y INFLACIÓN	Tasa de Crecimiento %
2012	105.27900	4.56793802
2013	108.91800	3.45652979
2014	113.43800	4.14991094
2015	118.05100	4.06653855
2016	124.7471	5.67223588
2017	129.1101	3.49747959
2018	133.4731	3.37928963
2019	137.8361	3.26882651
2020	142.1992	3.1653565
2021	146.5622	3.0682359
2022	150.9252	2.97689765
2023	155.2882	2.8908403
2024	159.6512	2.80961871
2025	164.0142	2.73283642
2026	168.3772	2.66013917
2027	172.7402	2.59120939
2028	177.1032	2.52576162
2029	181.4662	2.46353851
2030	185.8292	2.40430747
2031	190.1922	2.34785775
2032	194.5552	2.29399794
2033	198.9182	2.24255381
2034	203.2812	2.19336638
2035	207.6442	2.14629037

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México (hasta 2011) y de INEGI

*Valores proyectados a partir de 2016 (Variación porcentual anual)

Teniendo en cuenta los cálculos anteriores, se proyectó el costo de la iniciativa de la siguiente manera:

Tabla 3. Costo ICU proyectado a 2035

Etapas	Año	Población objetivo (millones)	Inflación proyectada*	Canasta Alimentaria INEGI-CEPAL	10% COPLAMAR	ICU proyectado mensual	Pago Mensual ICU (millones)	Costo Anual (millones)	PIB Proyectado (millones)	% PIB
Etapas 1 (Infantes y Adultos Mayores)	2016	26.24	0.057	1,429.27	1,572.20	1,661.38	43,593.65	523,123.82	18,120,665.45	2.89%
	2017	26.50	0.035	1,429.27	1,572.20	1,627.18	43,113.61	517,363.27	18,872,506.07	2.74%
	2018	26.79	0.034	1,429.27	1,572.20	1,625.33	43,534.92	522,418.98	19,624,346.69	2.66%
	2019	27.10	0.033	1,429.27	1,572.20	1,623.59	44,005.93	528,071.11	20,376,187.30	2.59%
	2020	27.43	0.032	1,429.27	1,572.20	1,621.96	44,491.15	533,893.83	21,128,027.92	2.53%
Etapas 2 (Incorpora Niñas, niños y adolescentes)	2021	49.82	0.031	1,429.27	1,572.20	1,620.44	80,736.84	968,842.12	21,879,868.54	4.43%
	2022	50.12	0.030	1,429.27	1,572.20	1,619.00	81,146.98	973,763.80	22,631,709.15	4.30%
	2023	50.44	0.029	1,429.27	1,572.20	1,617.65	81,589.52	979,074.28	23,383,549.77	4.19%
	2024	50.77	0.028	1,429.27	1,572.20	1,616.37	82,061.66	984,739.97	24,135,390.39	4.08%
	2025	51.11	0.027	1,429.27	1,572.20	1,615.16	82,551.53	990,618.41	24,887,231.00	3.98%
Etapas 3 (Incorpora Mujeres adultas)	2026	94.26	0.027	1,429.27	1,572.20	1,614.02	152,134.33	1,825,611.90	25,639,071.62	7.12%
	2027	94.95	0.026	1,429.27	1,572.20	1,612.94	153,146.70	1,837,760.45	26,390,912.24	6.96%
	2028	95.64	0.025	1,429.27	1,572.20	1,611.91	154,162.01	1,849,944.06	27,142,752.86	6.82%
	2029	96.33	0.025	1,429.27	1,572.20	1,610.93	155,178.53	1,862,142.38	27,894,593.47	6.68%
	2030	97.00	0.024	1,429.27	1,572.20	1,610.00	156,176.88	1,874,122.56	28,646,434.09	6.54%
Etapas 4 (Incorpora Hombres adultos)	2031	138.38	0.023	1,429.27	1,572.20	1,609.11	222,673.69	2,672,084.29	29,398,274.71	9.09%
	2032	139.26	0.023	1,429.27	1,572.20	1,608.26	223,971.70	2,687,660.42	30,150,115.32	8.91%
	2033	140.12	0.022	1,429.27	1,572.20	1,607.45	225,234.79	2,702,817.50	30,901,955.94	8.75%
	2034	140.95	0.022	1,429.27	1,572.20	1,606.68	226,462.19	2,717,546.33	31,653,796.56	8.59%
	2035	141.76	0.021	1,429.27	1,572.20	1,605.94	227,653.24	2,731,838.85	32,405,637.17	8.43%

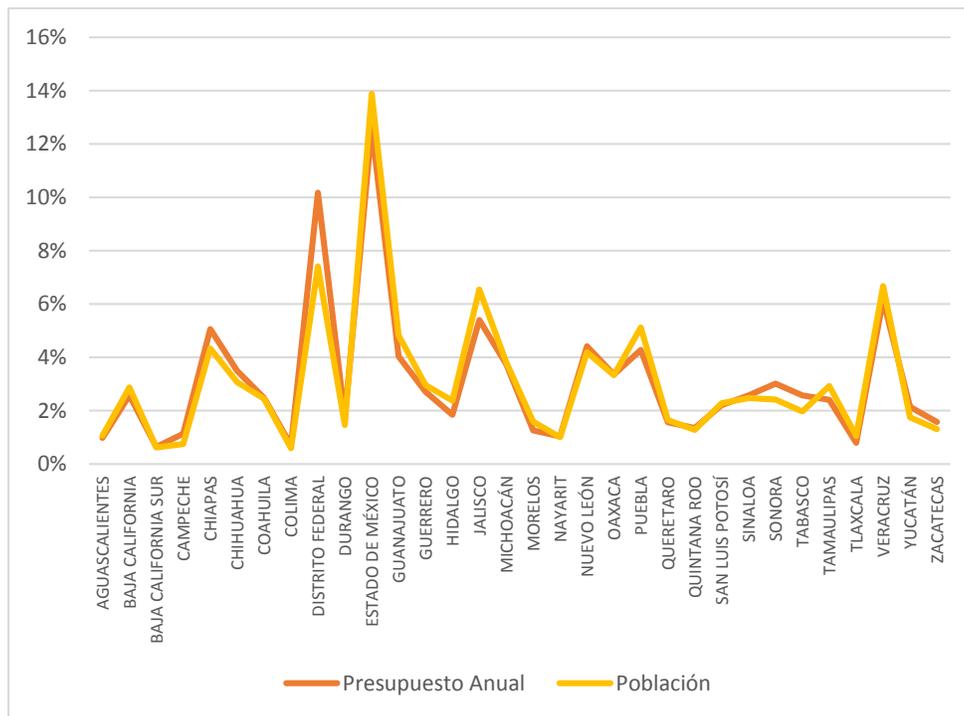
ANEXO 2. CONSIDERACIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO SOLIDARIO

Para tener una idea aproximada del monto presupuestal que cada una de las entidades federativas podría aportar de manera voluntaria al Ingreso Ciudadano Universal (ICU), puede tomarse como referencia alguna de las siguientes medidas:

1) Presupuesto Anual Estatal per cápita.

Cada una de las entidades federativas determina su propio presupuesto de egresos anual con base en sus propias características (población total, población en situación de pobreza, monto de recursos federales recibidos, endeudamiento, etc.) y sus propias prioridades programáticas. De estos factores, en México existe una fuerte correlación entre el monto presupuestal que cada estado determina, con la población total que habita en su territorio. Es decir, aquellas entidades que cuentan con mayor población, cuentan también con un mayor monto de recursos a utilizar en sus presupuestos anuales.

Gráfica 1. Relación porcentual entre presupuesto asignado y población total (2014)



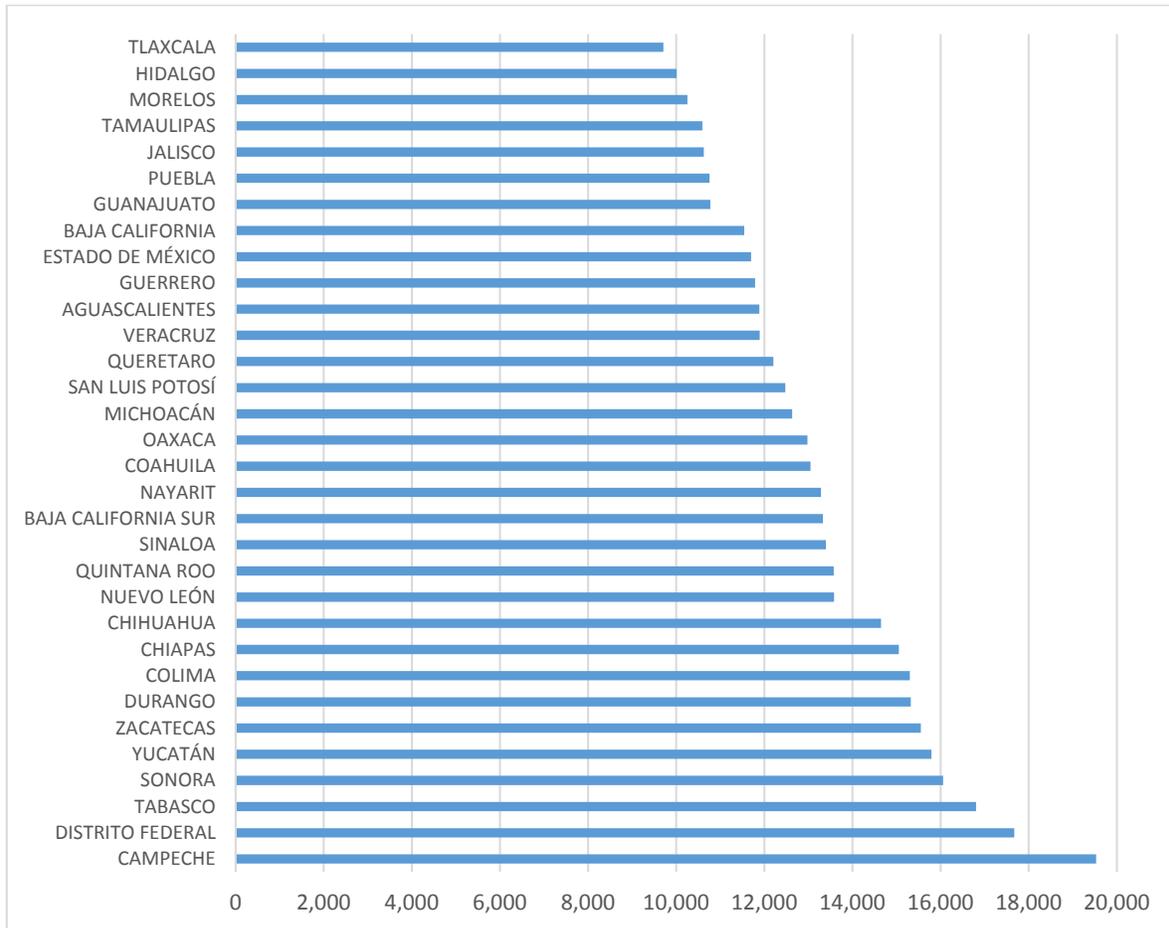
Fuente: Elaboración propia con la información de las cifras oficiales del Decreto de Presupuesto de Egresos 2014 de cada entidad federativa, que fueron publicados en su Diario (o Periódico) Oficial. Los datos de población pertenecen a las proyecciones de CONAPO para el mismo año considerado.

Tomando como base esta premisa, es posible establecer que el presupuesto anual per cápita¹²⁹ proporciona una medida aceptable para determinar la magnitud aproximada en que cada una de las entidades federativas podría aportar al programa de Ingreso Ciudadano Universal (ICU). Esto es, los estados que registran un mayor presupuesto per cápita, poseen la capacidad potencial de aportar un mayor monto de recursos solidarios al ICU.

Con base en datos de presupuesto y población por entidad federativa para el año 2014, los Estados con mayores recursos presupuestales per cápita fueron Campeche, Distrito Federal, Tabasco y Sonora (sobre los 16,000 pesos anuales por persona). Mientras que los Estados de Tlaxcala, Hidalgo, Morelos, Tamaulipas, Jalisco, Puebla y Guanajuato son los que registraron menores recursos presupuestales per cápita (por debajo de los 10,000 pesos anuales).

¹²⁹ El Presupuesto Anual per cápita se ha calculado mediante la fórmula siguiente:
Presupuesto de Egresos Anual de la entidad en el año "n"
Población total de la entidad federativa en el año "n"

Gráfica 2. Presupuesto Per Cápita por Entidad Federativa (2014)



Fuente: Elaboración propia con la información de las cifras oficiales del Decreto de Presupuesto de Egresos 2014 de cada entidad federativa publicados en su Diario (o Periódico) Oficial. Los datos de población pertenecen a las proyecciones de CONAPO para el mismo año considerado.

2) Presupuesto Anual Estatal de Desarrollo Social per cápita.

Otra medida que podría utilizarse para definir los aportes estatales al programa de Ingreso Ciudadano Universal es el presupuesto asignado a Desarrollo Social per cápita.¹³⁰

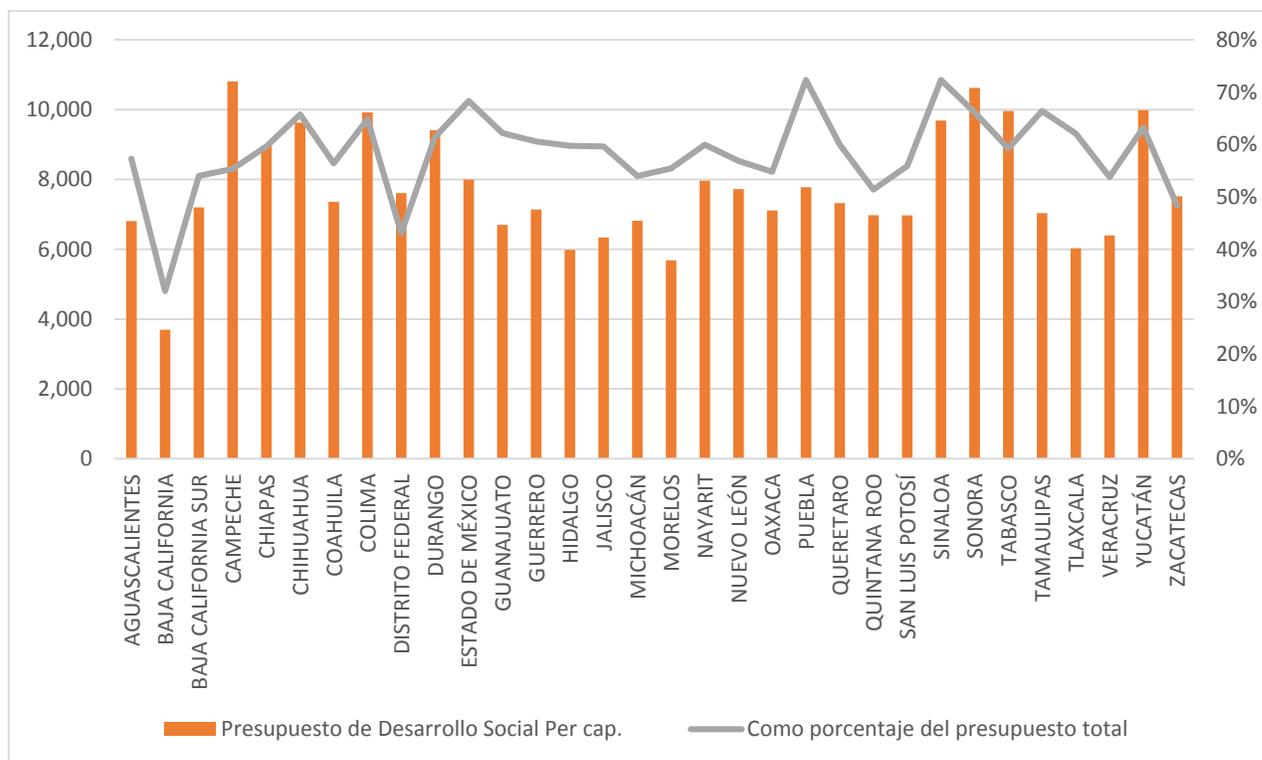
De acuerdo con la revisión realizada a los presupuestos de las Entidades Federativas, el mayor gasto social per cápita, lo realizan los Estados de Campeche, Sonora, Yucatán, Tabasco, Colima, Sinaloa, Chihuahua, Durango y Chiapas. Aunque en proporción al presupuesto de egresos, son Puebla, Sinaloa y el Estado

¹³⁰ El Presupuesto de Desarrollo Social per cápita se ha calculado mediante la fórmula siguiente:

$$\frac{\text{Presupuesto de Desarrollo Social de la entidad en el año "n"}}{\text{Población total de la entidad federativa en el año "n"}}$$

de México, las entidades que destinan mayores porcentajes (68 – 72%) al gasto social¹³¹.

Gráfica 3. Presupuesto Desarrollo Social Per Cápita (2014)



Fuente: Elaboración propia con la información de las cifras oficiales del Decreto de Presupuesto de Egresos 2014 de cada entidad federativa, publicados en su Diario (o Periódico) Oficial. Los datos de población pertenecen a las proyecciones de CONAPO para el mismo año considerado.

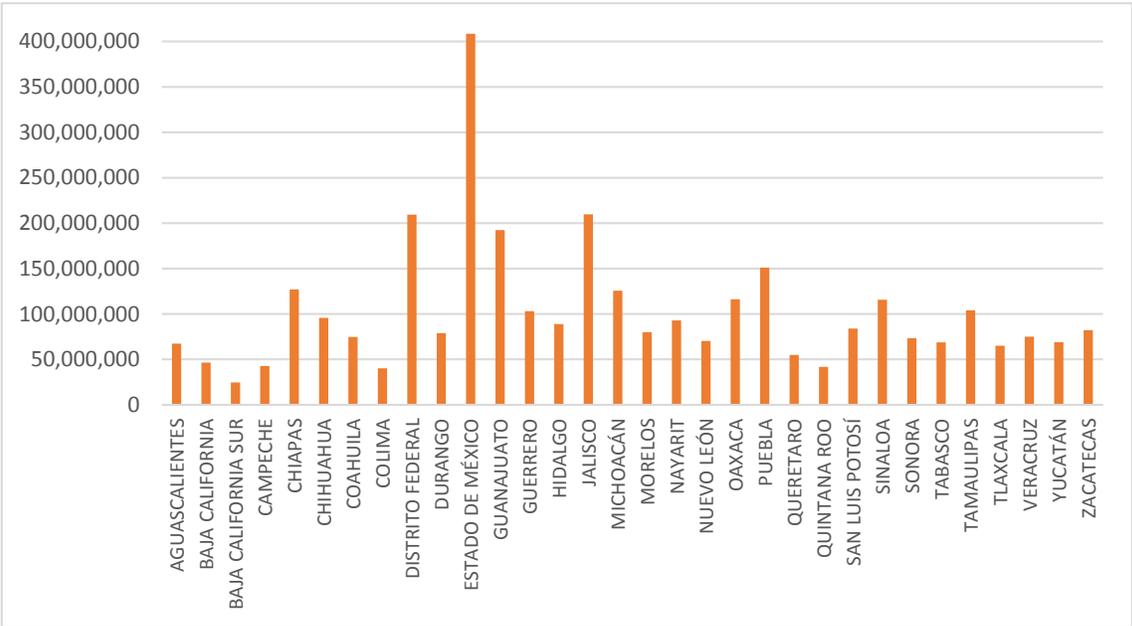
3) Presupuesto designado para las delegaciones estatales de Sedesol

Un criterio adicional que podría ser empleado para definir las asignaciones presupuestales que cada entidad federativa puede aportar de manera potencial al programa de Ingreso Ciudadano Universal (ICU), es el monto de recursos que se destina por parte de la Secretaría de Desarrollo Social a sus delegaciones estatales en la República Mexicana.

¹³¹ Entendido este como el rubro denominado “Clasificación funcional del Gasto” que incluyen las Entidades Federativas en sus Leyes de Presupuesto de Egresos, que puede incluir protección ambiental, vivienda y servicios a la comunidad, salud, recreación y cultura, educación, protección social, entre otros.

Este aspecto aporta una visión un tanto distinta a las anteriores, pero refleja cuáles son aquellas entidades que de acuerdo a la estrategia del Gobierno Federal, requieren de una mayor cantidad de recursos para implementar los diversos programas sociales con que cuenta la dependencia.

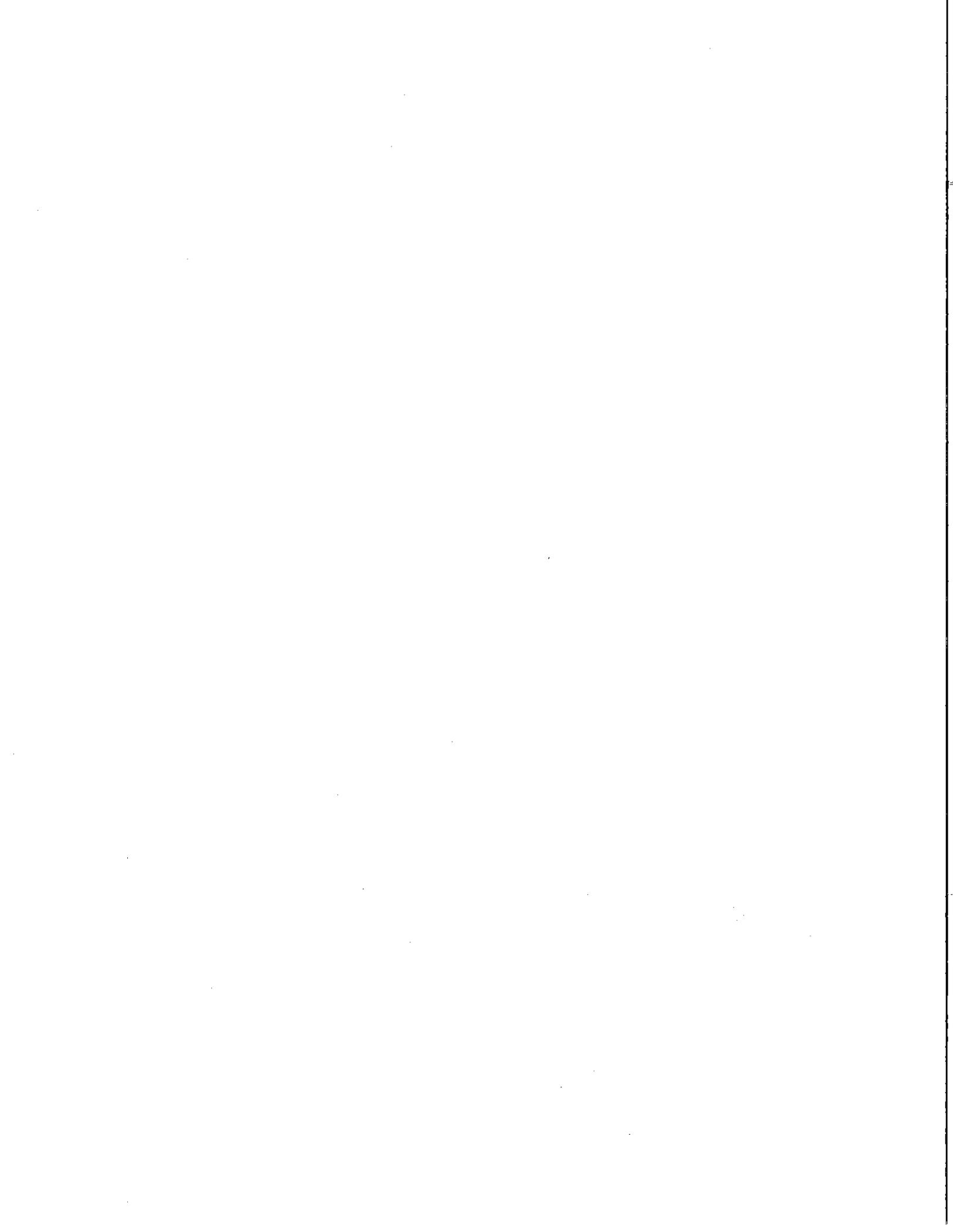
Gráfica 4. Distribución de Recursos a las Delegaciones Estatales de SEDESOL (2014).



Fuente: Elaboración propia con base en Presupuesto SEDESOL 2014. Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/20/r20_reurgfpp.pdf

Resulta claro que el Estado de México es la entidad que, por mucho, recibe una mayor cantidad de recursos en su delegación de SEDESOL, y por lo tanto podría llevar a cabo una mayor aportación al ICU. En esa misma línea pero en una cantidad menor, podrían hacerlo entidades como el Distrito Federal y Jalisco. Y finalmente, estados como Baja California Sur, Quintana Roo y Colima, por ejemplo, serían los que tendrían menor capacidad presupuestal para llevar a cabo aportaciones al ICU, toda vez que son los que reciben menos recursos.

Es necesario matizar, sin embargo, que el monto presupuestal señalado para las Delegaciones de SEDESOL, es muy inferior al de los dos rubros señalados con anterioridad.



Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIII Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: César Camacho Quiroz, presidente, PRI; Marko Antonio Cortés Mendoza, PAN; Francisco Martínez Neri, PRD; Jesús Sesma Suárez, PVEM; Norma Rocío Nahle García, MORENA; José Clemente Castañeda Hoeflich, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Alfredo Valles Mendoza, NUEVA ALIANZA; Alejandro González Murillo, PES.

Mesa Directiva

Diputados: Jesús Zambrano Grijalva, presidente; vicepresidentes, Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano, PRD; María Bárbara Botello Santibáñez, PRI; Edmundo Javier Bolaños Aguilar, PAN; Daniela de los Santos Torres, PVEM; secretarios, Ramón Bañales Arámbula, PRI; Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, PAN; Isaura Ivanova Pool Pech, PRD; Juan Manuel Celis Aguirre, PVEM; Ernestina Godoy Ramos, MORENA; Verónica Delgadillo García, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Eugenia Ocampo Bedolla, NUEVA ALIANZA; Ana Guadalupe Perea Santos, PES.

Secretaría General**Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Que reforma los artículos 4o., 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Mario Ariel Juárez Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena

El que suscribe, diputado Mario Ariel Juárez Rodríguez, integrante del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIII Legislatura con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 4, párrafo tercer; 25, párrafo quinto; 27, fracción XX y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

México enfrenta hoy una de sus peores crisis en materia de alimentación. Tomando en cuenta las estadísticas oficiales más recientes podemos observar que, de acuerdo con la encuesta intercensal de 2015 que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, en México se contabilizaron 119 millones 938 mil 473 habitantes; con este dato, es importante analizar los resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, CONEVAL, que señalaba que en 2014 el 23.4% de la población, es decir 28 millones de mexicanos padecía de carencia por acceso a la alimentación; ello significaba un una tasa de crecimiento del 0.1% es decir 600 mil mexicanos más que en el año 2012, año de la revisión anterior, lo que significa que prácticamente 1 de cada 4 mexicanos padecen hambre.

En la revisión del año 2014, se puede ver que la población asentada en localidades urbanas y que lamentablemente se encontraban en situación de carencia alimentaria ascendía a 19.1 millones de personas, en contraste 8.9 millones de personas tenían este padecimiento en sector rural; un 20.7% contra un 32.1% de la población en estos entornos respectivamente.

Si es en el agro donde se producen los alimentos predominantemente, resulta un contrasentido el hecho de que de 2012 a 2014 el porcentaje de la población rural en estas circunstancias aumentara en 1.2% lo que equivale a un aumento de cerca de medio millón de personas.

De acuerdo con el Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012, en México existen 5.4 millones de Unidades de Económicas Producción Rural (Agrícolas, Pecuarias y Pesqueras), cerca de 4.2 millones (78.52%) de éstas corresponden a Unidades Familiares, y de estas, poco más de 1.2 millones son consideradas Unidades Productivas Familiares de subsistencia sin vinculación al Mercado , y su rasgo principal es que no presenta ingresos por ventas o sólo realiza ventas esporádicas de “excedentes no planeados”; cerca de 2.7 millones

de unidades son consideradas de subsistencia con vinculación al mercado, tiene un carácter familiar y presenta ventas de productos primarios, presentan emprendimientos no agropecuarios de menor escala, así como la venta de servicios de mano de obra asalariada, lo que complementa el ingreso familiar. En cuanto a las Unidades Productivas Familiares en transición, éstas no alcanzan las 300 mil, la mayoría de ellas con problemas de dotación de activos productivos.

La extensión territorial de México es de 196.4 millones de hectáreas, de las cuales 109.25 millones de hectáreas se encuentran en manos de las Unidades Económicas Rurales, lo que corresponde al 57.2% del territorio nacional. La superficie de labor concerniente al segmento de agricultura familiar representa únicamente el 8.3% (2.58 millones de has) del total de la superficie de labor en México.

El segmento de agricultura familiar con potencial productivo presenta en promedio una superficie de 4.7 hectáreas, mientras que a nivel nacional la superficie promedio de las UER en el sector rural es de 24.7 ha equivalentes. Es decir, en el sector rural la superficie promedio es más de cinco veces mayor que en el segmento de agricultura familiar.

En vista de lo anterior, es de suma importancia resaltar que, con tan solo el 8,3% de la superficie productiva del país, la agricultura familiar produce cerca del 35% de la producción nacional de alimentos; muy en sintonía con la realidad de toda Latinoamérica, donde la agricultura familiar genera entre 30 y 40% del PIB agrícola y más del 60% del empleo rural, da empleo aproximadamente a dos de cada tres agricultores, representa más del 70% de las unidades productivas, y es el principal abastecedor de la canasta básica de consumo de alimentos.

Frente a este escenario resulta absurdo qué la dependencia alimentaria en México se haya incrementado sustancialmente en los últimos 20 años. Del 65% restante de los alimentos consumidos en México, casi un 40% provienen de fuera de nuestras fronteras, muchas de las veces empaquetados en formatos de alimentos procesados y ultra-procesados que poco aportan al valor nutrimental y cultural de las familias mexicanas y que, por el contrario, han abonado a la grave crisis de obesidad y enfermedades relacionadas que hoy afectan tanto a la población, como al sistema de salud pública y sus finanzas, contraviniendo así tanto con el desarrollo de México, como con el marco legal nacional e internacional que el Estado ha ratificado.

En ese sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual nuestro país forma parte desde 1981, establece que los Estados Parte reconocen el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, debiendo adoptar las medidas necesarias para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más

eficaces de las riquezas naturales; así mismo, se debe Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Para profundizar, la Organización de las Naciones Unidas emitió en 1999 la Observación General No. 12 en la que señalaba que los alimentos deban ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados, lo que significa que hay que tener también en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles.

Señala también que por disponibilidad se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda. Es en este punto, donde la participación de la agricultura familiar resulta no solo rescatable, sino del todo un modelo a promover y proteger en la legislación mexicana.

La misma observación indica que el derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar. En relación a la agricultura familiar, es de rescatar que la obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.

La Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 66/222 afirma que la agricultura familiar y las pequeñas explotaciones agrícolas son una base importante para la producción sostenible de alimentos orientada a lograr la seguridad alimentaria y se reconoce su importante contribución para el logro de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza con miras a alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente

Las explotaciones agrícolas familiares son, con gran diferencia, la forma de agricultura predominante en el mundo. Hay más de 570 millones de explotaciones agrícolas en el mundo, de los cuales más de 500 millones son granjas familiares. Las estadísticas muestran que estas producen más del 80 % de los alimentos del mundo en términos de valor. Si bien existe una gran diversidad de explotaciones familiares en el plano mundial, la gran mayoría de ellas son pequeñas o muy pequeñas. Las granjas familiares constituyen en su conjunto la fuente más importante de empleo en todo el mundo. La agricultura familiar es mucho más que un modo de producción de alimentos: también es una forma de vida.

En septiembre de 2015, la Organización de las Naciones Unidas, aprobó la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con fecha de cumplimiento en el año 2030; el segundo de los 17 objetivos acordados por 193 acciones, entre las que se encuentra México, señala:

Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

Con este marco global, se llevó a cabo del 29 de febrero al 3 de marzo del presente año, en la Ciudad México, la 34ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. En el acto inaugural, el Dr. José Graziano da Silva, Representante de la FAO en México, indicaba que:

“...así como existen diferencias de México, hay también disparidad en el resto de América Latina y el Caribe; alrededor de 34 millones de personas sigue sufriendo de hambre en la región, que es la mayor exportadora neta de alimentos de todo el mundo.”

Si bien es difícil que en el ámbito de lo rural encontremos definiciones que puedan aplicar en la legislación para toda la población y actividades que se realizan, es conveniente en la medida de lo posible, buscar la más cercana y aplicable a la diversidad que en la ruralidad se encuentra. Con el propósito de disponer de una medida para evaluar el avance en el derecho a la alimentación, diversos organismos internacionales e instituciones han desarrollado el concepto de seguridad alimentaria. De acuerdo con la FAO (2006), la seguridad alimentaria comprende el acceso en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana, lo cual está asociado a los conceptos de estabilidad, suficiencia y variedad de los alimentos. Este concepto se encuentra estrechamente vinculado al acceso a la alimentación, por lo que se considera apropiado para la medición del indicador de carencia para esta dimensión.

Cuando hablamos del sector rural, es inevitable referirnos a la actividad agricultura como la actividad del campo, sin que esta sea la única que pueda realizarse en este sector, sin embargo, la estadística no deja lugar a dudas que es la agricultura junto con la ganadería, la actividad de mayor ejercicio entre las familias del agro.

Es entonces, la agricultura familiar y su principal producto, los alimentos, la gran aportación que hace la gente del sector rural a la sociedad no solo del campo, sino también de las sociedades; es por ello que en el contexto mexicano, la aportación que hacen las familias que practican la agricultura es una herramienta fundamental para combatir la pobreza alimentaria en nuestro país.

Más aun, el potencial productivo que tienen quienes se dedican a esta noble tarea, debería bastar para alimentar a todos y cada uno de los mexicanos y generar excedentes que sirvan a los productores para satisfacer todas sus necesidades básicas y más.

Como lo señala la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO, por sus siglas en inglés- la agricultura familiar incluye todas las actividades agrícolas de base familiar y está relacionada con varios ámbitos del desarrollo rural. La agricultura familiar es una forma de clasificar la producción agrícola, forestal, pesquera, pastoril y acuícola gestionada y operada por una familia y que depende principalmente de la mano de obra familiar, incluyendo tanto a mujeres como a hombres.

Tanto en países en desarrollo como en países desarrollados, la agricultura familiar es la forma predominante de agricultura en la producción de alimentos.

A nivel nacional hay varios factores clave para un desarrollo exitoso de la agricultura familiar, como las condiciones agroecológicas y las características territoriales, el entorno normativo, el acceso a los mercados, el acceso a la tierra y a los recursos naturales, el acceso a la tecnología y a los servicios de extensión, el acceso a la financiación, las condiciones demográficas, económicas y socioculturales, o la disponibilidad de educación especializada, entre otros.

La agricultura familiar tiene un importante papel socioeconómico, ambiental y cultural, y sus aportaciones son plenamente reconocidas en el ámbito internacional.

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su Artículo 25 que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Para ello, en el Decreto por el que se estableció la Cruzada Nacional contra el Hambre, principal política con la que el Estado ha pretendido combatir este mal, el ejecutivo federal ha señalado, que es su propósito dar resultados en el corto plazo para garantizar a la población el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, a través de acciones coordinadas, eficaces, eficientes y transparentes con un alto contenido de participación social; nuestra prioridad es que ningún mexicano padezca hambre.

Más aún, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de mayo de 2013, reconoce que “el campo es un sector estratégico, a causa de su potencial para reducir la pobreza e incidir sobre el desarrollo regional”, y que “la capitalización del sector debe ser fortalecida” por lo que establece como una de las cinco metas nacionales, un “México Próspero” que promueva el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades, considerando que una infraestructura adecuada y el acceso a insumos estratégicos fomentan la competencia y permiten mayores flujos de

capital y conocimiento hacia individuos y empresas con el mayor potencial para aprovecharlo; asimismo, busca proveer condiciones favorables para el desarrollo económico, a través de una regulación que permita una sana competencia entre las empresas y el diseño de una política moderna de fomento económico enfocada a generar innovación y crecimiento en sectores estratégicos;

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 señala dentro de la Meta Nacional No. IV. “México Próspero”, el Objetivo 4.10. “Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país”, disponiendo al mismo tiempo que para efectos de lograr su consecución se implementarán las siguientes estrategias de política pública nacional: 1).- “Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante la inversión en el desarrollo de capital físico, humano y tecnológico”; 2).- “Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado de los productores del sector agroalimentario”; 3).- “Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos”; 4).- “Impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país”, y 5).- “Modernizar el marco normativo e institucional para impulsar un sector agroalimentario productivo y competitivo”.

En este mismo contexto de políticas, en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, se establecen los siguientes objetivos estratégicos: a).- Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria; b).- Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario; c).- Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos; d).- Impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país; y e).- Contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural.

Bajo este marco, es importante señalar que las familias que se dedican a la agricultura, enfrentan varios retos, por una parte, aquellos que impone el libre mercado y que, en vista de sus escalas y magnitudes, les somete a incorporarse a un sistema de oferta y demanda que no responde a sus realidades; remarcando que al referirnos al plural “realidades”, entendemos que la mega diversidad ambiental y cultural de la nación mexicana, deberían obligar a la generación de políticas que reconozcan estas diferencias.

Por otra parte, el esquema de Agricultura Familiar, responde más a una lógica de cooperativismo que no coincide con el esquema de competencia de libre mercado bajo el cual se han redactado las leyes, particularmente las del sector rural.

Es por ello que el impulso a la agricultura familiar, la producción nacional de alimentos en su conjunto y el derecho humano a una alimentación adecuada, suficiente, y de acuerdo a las realidades culturales y regionales del país, debe

implicar el reconocimiento a tal actividad y a la producción de alimentos, desde el marco constitucional, hasta sintonizar con la legislación internacional que el estado mexicano ha suscrito y ratificado.

Por lo anterior, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se reforman los artículos 4, párrafo tercero; 25, párrafo quinto; 27, fracción XX y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único . Se reforman los artículos 4o., párrafo tercero; 25, párrafo quinto; 27, fracción XX, y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará mediante el impulso de la producción nacional de alimentos .

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 25. ...

...

...

...

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. La producción de alimentos será considerada un área estratégica del Estado. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

...

...

...

...

Artículo 27. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

X....

XI. ...

XII. ...

XIII. ...

XIV. ...

XV. ...

XVI. ...

XVII. ...

XVIII. ...

XIX. ...

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra y el impulso a la agricultura familiar para la producción de alimentos en el país , con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo

expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca, a partir de la producción nacional de alimentos y de las unidades familiares de producción.

Artículo 28. ...

...

...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; e incluirá la producción de alimentos; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de abril de 2016.

Diputado Mario Ariel Juárez Rodríguez (rúbrica)

Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, y Federal del Trabajo, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PES

Los suscritos, diputados pertenecientes a la LXIII Legislatura de esta honorable Cámara de Diputados e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II y 72, inciso H) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 6, numeral 1, fracción I, 77, numerales 1 y 3, 78 y 102, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la fracción IV del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y se deroga el artículo 94, 95 y 96 de la Ley Federal del Trabajo con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Desde su establecimiento en 1917, el salario mínimo, su alcance y los elementos para determinarlo han sido temas de debate; a lo largo de la historia se han hecho al menos cuatro reformas constitucionales en la materia, por lo que hoy que vuelve a ser tema de discusión, es necesario repensar y analizar los mecanismos, procedimientos y sobre todo el funcionamiento de las instituciones encargadas de fijarlo.

La figura del salario mínimo fue establecida por primera vez en la Constitución de 1917. En el artículo 123, fracción VI, de la Carta Magna se estableció que el salario mínimo debería ser suficiente “para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia”.

En 1917, el artículo 123 implantaba que los salarios mínimos debían ser fijados por comisiones especiales en cada municipio, subordinadas a la junta central de conciliación que debería instalarse en cada estado.

Este mecanismo funcionó poco más de una década pero de manera precaria y anárquica, pues la expedición de leyes reglamentarias en la materia a nivel estatal fue limitada.

La Ley Federal del Trabajo, que reglamentaba el artículo 123 constitucional, fue expedida en 1931 y las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 1933, reforzaron la idea de un sistema de fijación de los salarios constituido por comisiones especiales integradas en cada municipio.

A principios de la década de los sesenta, se modificó nuevamente el proceso para fijar los salarios mínimos; se decidió fijarlo por zonas económicas en vez de municipios y se encargó ese procedimiento a dos instancias. Para ello, en 1962 se modificó el artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo, y se crearon la comisión nacional y 111 comisiones regionales de los salarios mínimos. Básicamente, las comisiones regionales fijaban los salarios, pero sus decisiones debían ser autorizadas por la comisión nacional.

Esta dinámica se mantuvo vigente por 23 años con algunos cambios, como la reducción del número de comisiones regionales que pasó de 111 a 67, y la homologación de los salarios mínimos de los campesinos con los de los trabajadores de zonas urbanas en 1981.

En diciembre de 1986, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados aprobaron una iniciativa del Poder Ejecutivo que reformó nuevamente el sistema. A partir del 1 de enero de 1987, los salarios mínimos fueron fijados por una sola Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami) .

Entre otras cosas, dicha reforma señalaba que los salarios serían fijados por áreas geográficas que podían estar integradas por uno o más municipios, de una o más entidades federativas, sin limitación alguna.

La Comisión Nacional de Salarios Mínimos es un organismo público descentralizado, su máximo órgano de decisión es el consejo de representantes y está integrado por representantes de los trabajadores, de los empresarios y del gobierno.

La representación del gobierno es compuesta por el presidente de la comisión y dos asesores designados por el secretario del Trabajo y Previsión Social; asimismo, por un número igual, no menor de cinco, ni mayor de quince, de representantes propietarios y suplentes de los trabajadores sindicalizados y de los patrones.

Tiene como objetivo fundamental cumplir con lo establecido en el artículo 94 de la Ley Federal del Trabajo, en el que se le encomienda que, en su carácter de órgano tripartito, lleve a cabo la fijación de los salarios mínimos legales, procurando asegurar la congruencia entre lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con las condiciones económicas y sociales del país, propiciando la equidad y la justicia entre los factores de la producción, en un contexto de respeto a la dignidad del trabajador y su familia.

Ley Federal del Trabajo

“Artículo 94. Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la cual podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.”

Aunque con algunos cambios, esta estructura es la que sigue funcionando en la actualidad. Por ejemplo, en 2012 se redujo de tres a dos el número de zonas para el nivel de salarios y en 2015, se dio el cierre definitivo de las áreas geográficas de dicho salario, con lo que por primera vez desde 1917, en México se cuenta con un solo salario mínimo para todo el país. La última modificación que se hizo relacionada con el salario mínimo fue a finales del año pasado, en la que se decretó la “desindexación del salario mínimo”, en la cual ya no será utilizado como unidad de medida o referencia para el pago de obligaciones, multas y sanciones, previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México.

Con la desvinculación del salario mínimo, las percepciones de los trabajadores podrán aumentar sin que esto repercuta en aumentos o modificaciones en los pagos de derechos y sanciones.

Con esta reforma constitucional, el artículo 123 quedó de la siguiente manera:

“Artículo 123.

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza. (Párrafo reformado DOF 27-01-2016).

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.”

El debate actual sobre el salario mínimo se debe a que éste ha perdido significativamente su poder adquisitivo, y la mayoría de los promotores e involucrados en la discusión, aceptan que los trabajadores pueden comprar cada vez menos cosas para satisfacer sus necesidades básicas. En este mismo sentido, la Conasami perdió desde hace mucho tiempo razón de ser y el objeto para la que fue creada, constituyéndose en un gran “Elefante Blanco” con carga burocrática y gastos al erario, que de ninguna manera justifican su actuación y mucho menos sus resultados.

Muestra de ello es que sindicatos de diversas corrientes e instancias de investigadores –como el Observatorio del Salario Mínimo de la Universidad Iberoamericana de Puebla– se han pronunciado por la desaparición de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos por inoperante, a la que se le otorgó para 2016, un presupuesto de 37 millones 741 mil pesos.

De este monto, 8 millones 186 mil pesos son para el pago de salarios al personal permanente; y 528 mil a trabajadores eventuales. Además están presupuestados 12 millones 468 mil pesos para el pago de otras prestaciones sociales y económicas para trabajadores y funcionarios de la dependencia.

El documento oficial del Presupuesto de Egresos para 2016 da cuenta de dichas cifras y detalla que, además, se destinará un monto de un millón 809 mil pesos para el pago de estímulos a servidores públicos de la Conasami.

Un rubro más es el referente a pagos de remuneraciones adicionales y especiales para el personal de esta dependencia, el cual asciende a un millón 453 mil pesos, entre otros renglones.

Del total de la partida destinada a esta comisión, 28 millones 970 mil pesos serán para el pago de servicios personales, es decir, 76.8 por ciento de los recursos que recibirá.

La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos destina más de 20 millones de pesos de su presupuesto federal anual a pagar la elaboración de estudios económicos para determinar el incremento en el salario mínimo.

Aun cuando cada año se define en esta instancia que el porcentaje del aumento sea igual a la inflación estimada ; incluso, en los dos sexenios pasados el ajuste para los salarios obreros ha sido de 2 pesos en promedio, es decir, 730 pesos de aumento en un año.

Esta instancia, calificada de inoperante y obsoleta por gremios como la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), el Frente Sindical Mexicano y la Nueva Central de Trabajadores, paga al presidente de la Conasami, Basilio González, una cantidad similar al sueldo de 115 personas que ganan el mínimo; quien desde 1991 ha estado al frente de la comisión y se ha relegido cinco veces (25 años).

Copias del presupuesto de la Conasami en 2014 1, indicaron que Basilio González tiene un sueldo de 2 millones 81 mil 600 pesos anuales, más 39 mil 600 de un bono de protección al salario, 75 mil 800 pesos de pago de seguros, 275 mil 211 pesos por concepto de fondos y seguros de ahorro para el retiro.

270 mil pesos por condiciones de trabajo, contratos colectivos y otras remuneraciones, que dan un total 2 millones 798 mil 600 pesos.

En tanto, en esta dependencia un coordinador general gana un millón 856 mil 125 pesos anuales; un director de unidad, 809 mil; director de área, 801 mil 600 pesos al año. En contrapartida, los analistas, profesionales especializados y dictaminadores ganan 191 mil 900 pesos anuales, menos de lo que gana el presidente de la Conasami en un mes, según los documentos referidos.

La comisión no tiene ingresos, únicamente utiliza presupuesto federal. Gasta un millón 877 mil pesos en actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno, otros 28 millones 282 mil pesos en la elaboración de estudios económicos para determinar el incremento en el salario mínimo, de los cuales 20 millones son el pago de servicios profesionales de estos análisis, y 7 millones 600 mil por gasto de operación de los mismos informes.

Anualmente, cuando se instala la sesión de la comisión para la revisión de los salarios mínimos, los representantes gubernamentales, obreros y de los patrones revisan los informes económicos que se presentan. No obstante, en los pasados 13 años, más allá de dichos análisis, el incremento a los salarios mínimos se fija de acuerdo con la inflación prevista para el año siguiente.

Cabe referir que la Conasami depende de la partida global de la Secretaría del Trabajo, la cual según el Presupuesto de Egresos, en 2016 manejará recursos por 4 mil 674 millones de pesos, 11.4 por ciento menos que en 2015.

Opiniones desfavorables a la existencia de la Conasami

Respecto de las funciones de esta comisión, los dirigentes de la Nueva Central Sindical, Benito Bahena, de la presidencia colegiada de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), Agustín Rodríguez y Francisco Hernández Juárez, aseveraron que no se justifica la existencia de esta instancia. Pidieron su desaparición y se manifestaron por la creación de un instituto del salario, que cambie la tarea de la Conasami como fijadora de los techos de revisión salarial, por la de fomento al mejoramiento del poder de compra de los trabajadores.

Al respecto, el Observatorio de Salarios Mínimos de la Universidad Iberoamericana de Puebla, asienta en su informe más reciente que la Conasami², además de que incumple con su cometido central que es tutelar el derecho a un salario digno de los trabajadores, tampoco desempeña funciones que tiene encomendadas por la Ley Federal del Trabajo y no lleva a cabo tareas como la elaboración de estudios sobre salarios, condiciones laborales y situación económica; ya que la mayor parte de éstos los desarrollan especialistas a los que les paga por honorarios.

Cuestiona ese observatorio la tarea de la comisión, y añade que lejos de velar por los intereses de los trabajadores, ha servido de “dique” contra la recuperación de los salarios en el país.

Por su parte, la UNT, cuyos sindicatos firmaron un posicionamiento sobre la urgente recuperación de los ingresos de los trabajadores, en el que señalan que la Conasami no tiene razón de ser.

Dado que los salarios llevan cuatro décadas de perder su poder de compra, y el aumento a los mínimos es más un techo para todas las revisiones contractuales; por lo que demandaron su desaparición.

Efectivamente, el salario mínimo en México no sólo ha perdido su valor adquisitivo a través de los años y es el más bajo entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sino que de acuerdo con la más reciente revisión de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) 3, este indicador se fija sin metodología, sin análisis macroeconómico e, incluso, sin información sobre las condiciones de vida de los trabajadores y del presupuesto que requieren para satisfacer las necesidades de sus familias.

Tampoco se identificó la realización de estudios para analizar el presupuesto indispensable para la satisfacción de las necesidades de cada familia y las condiciones de vida de los trabajadores del salario mínimo, lo que limita conocer con precisión si el salario mínimo se fijó en forma razonable a las necesidades básicas de la población.

La investigación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) llega a esta conclusión luego de revisar catorce años de información sobre el cumplimiento de la Conasami a las obligaciones que le impone la Ley Federal del Trabajo para determinar el pago base a los trabajadores.

Así, luego de auditar los informes mensuales y anuales generados entre 2001 y 2014, encontró que, en ese periodo, la Conasami realizó sólo 40 por ciento de los estudios necesarios para el establecimiento del salario y dejó fuera, por ejemplo, incluso análisis “macroeconómicos” que sustenten el monto de los cambios al precio del trabajo.

La ASF indica que revisó también las resoluciones que cada año publica la Conasami para establecer los “factores considerados para el incremento de los salarios”, detectando, de la misma forma, que el establecimiento de metas para variables como inflación, poder adquisitivo, inversión y productividad, dice la investigación, carecen en realidad de criterios metodológicos.

Luego analiza la evolución del salario mínimo entre 2001 y 2014, cuando pasó de 40.4 pesos diarios a 67.3, para advertir que el incremento anual, de cuatro por ciento en promedio, es “nominal”. Pero si se compara con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, agrega, y se encuentra el salario “real”, el resultado es que, entre 2001 y 2014, el salario perdió 2.4 pesos; es decir, un promedio de tres décimas de punto porcentual menos cada año.

El promedio de un salario mínimo entre los países de la OCDE es de 696.9 pesos diarios y 20 mil 905.6 pesos al mes, cifra superior en 10.3 veces el salario mínimo vigente de México en 2014, lo que ubica a nuestro país en el último lugar de la lista. En México, durante 2014, un salario mínimo mensual fue de 2 mil 19 pesos, significativamente menor en comparación con el de Luxemburgo o el de Francia, donde su valor fue superior en 18.2 y 17.8 veces, respectivamente.

La auditoría a la “Fijación Anual del Salario Mínimo” forma parte de una amplia revisión de la ASF a la política laboral del gobierno federal, la cual, cita la ASF, se propone “regular y modernizar las relaciones laborales a fin de que los mexicanos cuenten con un trabajo digno y socialmente útil”. Para lograr lo anterior, agrega, los trabajos deben ser formales, productivos, seguros, con un salario justo y que se desarrollen en un ambiente de paz y justicia laboral.

Pero el resultado, encontrado por la ASF, es que “Las medidas de seguridad insuficientes, el detrimento de la paz y justicia laboral, la reducción del poder adquisitivo de los salarios, la baja productividad laboral, la inflexibilidad del mercado laboral, el insuficiente acceso al empleo formal y las altas tasas de ocupación en el sector informal tienen un efecto negativo en las relaciones laborales y el trabajo digno”.

Las causas de dichos problemas, añade, fueron la deficiente supervisión que verifique el cumplimiento de la Ley Laboral, la inobservancia de los derechos laborales, el bajo crecimiento de los salarios respecto de la inflación, la escasa capacitación a los trabajadores, así como insuficientes promoción y apoyo al empleo que vinculen la oferta y la demanda, entre otras.

Otra opinión que abona a una mayor contundencia, es la opinión del líder de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), Carlos Aceves del Olmo, quien integra la parte de los trabajadores en la representación tripartita dentro de la Conasami, ya que tras reconocer que hay inconformidad con la Conasami, Aceves del Olmo expuso que la comisión ha quedado rebasada y destacó que “estamos en contra de 3 o 4 por ciento de incremento a los mínimos (...) y aunque no hay ese tipo de salarios en los contratos de la CTM, ha habido un freno para no encarecer las nóminas de los empresarios y a nosotros nos prohibían que se logaran salarios más altos y ponían topes”.

Luego entonces, no existe una razón coherente para seguir manteniendo un organismo, que no sólo no da los resultados para los cuales fue creado, sino que además malgasta recursos pagando estudios que no cumplen con un análisis integral del contexto económico para fijar el salario mínimo, menos aún en tiempos que se vislumbran difíciles en materia económica, y en los cuales se requiere de hacer recortes presupuestales en las áreas que así lo ameriten.

En contrario sensu, se considera que esta función podría ser realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por contar con las áreas

especializadas en la materia, además de que esta encomienda, podría realizarla con un presupuesto menor al que actualmente se destina para la Conasami.

Para ello, se pretende reformar la fracción VI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la fracción IV del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Y derogar los artículos 94, 95 y 96 de la Ley Federal del Trabajo; este último incluso, derivado de la determinación de que ya no existirán zonas geográficas, por tanto tampoco tiene razón de ser.

Para pasar las atribuciones y funciones, que actualmente posee la Comisión Nacional de Salarios Mínimos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le otorgará parte del presupuesto asignado originalmente a la Conasami. Deberá considerar también la actual conformación del consejo de representantes integrado por 11 representantes de los trabajadores, 11 representantes de los patrones y un representante gubernamental. Debiendo, en su caso, aplicar un proceso de elección abierta en el que concurren directamente y de manera transparente los trabajadores y los patrones del país, que desean participar en dicho proceso de selección y representación.

Asimismo, por tratarse de un organismo público descentralizado, creado mediante decreto del Congreso de la Unión de fecha del 21 de noviembre de 1962, deberá extinguirse de forma similar. Y como consecuencia de modificar nuestro máximo ordenamiento y leyes secundarias; implicará a su vez, la extinción y por ende, liquidación de dicho organismo.

De tal forma, se establece en el derecho transitorio un proceso de liquidación del organismo en cita, a cargo del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes; quien por sí o por conducto de terceros –en términos de las disposiciones aplicables– intervendrá de inmediato para tomar el control y disponer de todo tipo de bienes, derechos, activos, juicios, obligaciones, pasivos, contratos, convenios y recursos, así como para acreditar la extinción de los órganos de dirección, unidades administrativas y demás instancias de funcionamiento de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

No pretendemos que con la eliminación de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, se dé en automático la recuperación del poder adquisitivo, que más nos gustaría. Lo que se busca, es no seguir destinando presupuesto a una comisión que no ha presentado variaciones en sus determinaciones para fijar los aumentos al salario mínimo, y que esta función consideramos, bien la podría realizar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo anteriormente expuesto y debidamente fundado, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social me permito someter a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la fracción IV del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y se derogan los artículos 94, 95 y 96 de la Ley Federal del Trabajo

Primero. Se reforma la fracción VI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar de la siguiente manera:

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a V. ...

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Segundo. Se reforma la fracción IV del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para quedar de la siguiente manera:

I. a III. ...

IV. Establecer los salarios mínimos en el país. Podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.

V. a XXXIV. ...

Tercero: Se derogan los artículos 94, 95 y 96 de la Ley Federal del Trabajo para quedar como sigue:

Artículo 94. Se deroga .

Artículo 95. Se deroga .

Artículo 96. Se deroga .

Transitorios

Primero. Se abroga el decreto por el cual se crea el organismo público descentralizado Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 1962.

Segundo. El presente decreto entrará en vigor a los 15 días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Tercero . Se extingue el organismo público descentralizado, creado por decreto del Congreso de la Unión publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 1962, el cual conservará su personalidad jurídica exclusivamente para efectos del proceso de liquidación.

Cuarto. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos podrá ejercer los recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2016, y cumplir compromisos financieros, hasta 30 días posteriores de la entrada en vigor del presente decreto.

Parte del remanente a su proceso de liquidación, será transferido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que pueda cumplir de mejor manera su nueva responsabilidad.

Quinto. En la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017 y posteriores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá considerar en su propio presupuesto, los montos requeridos para ejercer la nueva encomienda asignada, que en ningún caso podrá ser más allá de un tercio de los montos que se le designaba a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos con su correspondiente ajuste inflacionario.

Sexto. La liquidación de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos estará a cargo del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, para lo cual tendrá las más amplias facultades para actos de administración, dominio y pleitos y cobranzas, y para suscribir u otorgar títulos de crédito, incluyendo aquéllas que, en cualquier materia, requieran poder o cláusula especial en términos de las disposiciones aplicables, así como para realizar cualquier acción que coadyuve a un expedito y eficiente proceso de liquidación.

El Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, por sí o por conducto de terceros en términos de las disposiciones aplicables, intervendrá de inmediato para tomar el control y disponer de todo tipo de bienes, derechos, activos, juicios, obligaciones, pasivos, contratos, convenios y recursos, así como para acreditar la

extinción de los órganos de dirección, unidades administrativas y demás instancias de funcionamiento de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

Séptimo. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en su carácter de coordinadora de sector, señalará las bases para llevar a cabo la liquidación derivada de la extinción Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, las cuales deberán considerar la eficiencia, eficacia y transparencia en todo momento del proceso de liquidación, así como la adecuada protección del interés público.

Dicha secretaría, será la responsable del proceso de desincorporación por extinción de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, de acuerdo con lo previsto en el presente decreto y demás disposiciones aplicables; asimismo, resolverá cualquier situación inherente a dicho proceso.

Octavo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las acciones conducentes para que el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, en su carácter de liquidador, reciba los recursos que se requieran, según las necesidades previsibles, para hacer frente a la liquidación de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

Noveno. Se respetarán los derechos laborales de los trabajadores de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y las indemnizaciones correspondientes se harán conforme a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo y demás ordenamientos aplicables; pudiendo tomar parte del remanente presupuestal autorizado para el ejercicio fiscal de 2016, y patrimonio de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, para ello.

Décimo. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y del Trabajo y Previsión Social se coordinarán en el ámbito de sus respectivas competencias con el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, a efecto de que las indemnizaciones señaladas en el párrafo anterior sean pagadas en el menor tiempo posible, conforme a las disposiciones aplicables.

Undécimo. El gobierno federal garantizará el pago de las jubilaciones otorgadas a los trabajadores de Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que, en su caso, hubiere. Para tal efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las acciones conducentes para que el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes reciba los recursos que se requieran, según las necesidades previsibles, para el cumplimiento de las obligaciones con los trabajadores de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos con cargo a los recursos que se establezcan para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Duodécimo. Los remanentes que resulten a la conclusión del proceso de desincorporación tendrán el tratamiento que corresponda en términos de las disposiciones aplicables.

Notas

1 Tomado de
<http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2014/tomo/VII/PBJ/PBJ.03.AEPE.pdf>

2 Informe 2015 del Observatorio de Salarios de la Universidad Iberoamericana de Puebla, tomado de

[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/InformeSalariosMinimos2015%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/InformeSalariosMinimos2015%20(1).pdf).

3 Evaluación Número 1643 “Política Laboral” de la Auditoría Superior de la Federación

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2016.

Diputados: Hugo Éric Flores Cervantes, Alejandro González Murillo, Gonzalo Guízar Valladares, Norma Edith Martínez Guzmán, Ana Guadalupe Perea Santos, Ricardo Quintanilla Leal, Melissa Torres Sandoval (rúbricas).

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Guadalupe Acosta Naranjo, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

El modelo electoral diseñado por el órgano revisor de la Constitución con que contamos actualmente, se encuentra ya rebasado, por los principios establecidos en el derecho internacional.

La anterior aseveración se sostiene en el hecho incontrovertible de que sobre la base del principio de progresión de los derechos humanos, no sólo la Carta Magna, sino la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” han reconocido el derecho de los ciudadanos a ser electos “en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”, según dispone el numeral 1, incisos b) y c) del artículo 23 de esta última:

Artículo 23

Derechos políticos:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

...

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Pero por otro lado, la jurisprudencia de la (i) Suprema Corte de Justicia de la Nación, el (ii) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la (iii) Corte Interamericana de Derechos Humanos se han pronunciado de manera más puntual respecto a la configuración legal secundaria que pudiera realizarse al respecto en los siguientes términos:

Gobernador de un estado. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fija las condiciones para que una persona pueda postularse para ese cargo, debe analizarse sistemáticamente con el diverso 35, fracción II, del mismo ordenamiento fundamental, en tanto este último establece el derecho de los ciudadanos a ser votados para todos los cargos de elección

popular. La posibilidad de ser gobernador de un estado forma parte del derecho contenido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la prerrogativa de ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, siempre que se cuente con las calidades que al efecto establezca la ley, lo que implica que estas últimas están sujetas a configuración legal estatal. No obstante lo anterior, si bien es cierto que el derecho a ser elegido para ser gobernador debe encontrarse armonizado con las calidades que, con base en sus necesidades, establezca cada entidad federativa, también lo es que no debe entenderse que el legislador local posea total libertad al respecto, toda vez que no pueden dejar de atenderse las condiciones o requisitos determinados en la Constitución General de la República. De esta manera, el artículo 35, fracción II, debe interpretarse sistemáticamente con el 116, fracción I, ambos constitucionales -que fija como condiciones para ocupar el cargo de Gobernador de un Estado: a) Ser ciudadano mexicano; b) Ser nativo de la entidad o con residencia efectiva no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección; y, c) Tener treinta años cumplidos al día de la elección, o menos, si así lo establecen las Constituciones Locales-, con el objeto de hacer efectivo el establecimiento de calidades razonables y proporcionales que permitan una participación más amplia y un mayor acceso al derecho político a ser votado, lo cual armoniza con diversas normas internacionales, tales como los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que indican que las restricciones a los derechos fundamentales, entre ellos, los derechos políticos, no deben ser discriminatorias y deben atender a cuestiones de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, para lo cual se optará por elegir las que restrinjan en menor medida el derecho protegido y guarden proporcionalidad con el propósito perseguido.¹

El derecho humano de participación política en su vertiente pasiva –derecho a ser votado– es un derecho humano de base constitucional y de configuración legal. La libertad de configuración legal del legislador federal y local está reconocida y garantizada por la Constitución, sin embargo al momento de emitir tales calidades, requisitos, condiciones y términos deben establecerse en favor del bien común o del interés general; ya que, de proceder de otra manera, por ejemplo, estableciendo requisitos, condiciones y términos irrazonables o desproporcionados o que afecten el núcleo esencial de ese derecho humano, se haría nugatorio o inoperante el derecho humano de los ciudadanos a solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos para ser postulados a un cargo de elección popular.²

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. (Fondo, reparaciones y costas).

...

108. La Corte estima pertinente reiterar que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos (supra párrafo 94), está plenamente probado que se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido.³

Así, toda vez que como sostiene la jurisprudencia electoral mexicana:

La libertad de configuración legal de los requisitos para la validez del registro de una candidatura independiente no se puede traducir en una carta abierta a los órganos legislativos secundarios para que exijan cualesquiera requisitos, sin importar lo complejo de su cumplimiento.

Esto se traduce en que la libertad de configuración legislativa no se puede entender como omnímoda, por lo que es posible someterla a un escrutinio constitucional en aras de determinar su proporcionalidad y racionalidad.⁴

Con ello, debe tenerse en consideración que dicho diseño constitucional y legal secundario que no privilegian la inclusión de las candidaturas independientes, se encuentra desfasada con el reconocimiento nacional y regional del sistema interamericano de derechos humanos, de ahí que resulte sumamente necesario modernizar el texto constitucional para salvaguardar de mejor manera ese derecho humano al que se ha hecho referencia.

Pero, por otro lado, existe también un punto neurálgico hacia el que se debe transitar para alcanzar un modelo democrático de representatividad que será un modelo de transición hacia un esquema parlamentario al que aspiramos.

Tal modelo de representatividad lo constituye el sistema de representación proporcional puro.

La presente iniciativa pretende fortalecer las candidaturas independientes como una opción de representación política y sentar las bases constitucionales para que transitemos de un modelo de representación política mixta, que combina el principio de representación proporcional y de mayoría, a un sistema de representación proporcional pura.

Argumentos

Se le denomina sistema de representación proporcional puro al sistema electoral que se caracteriza por asignar votos logrados por un partido de manera

proporcional de una forma “pura”, es decir, no existen barreras legales –como umbrales mínimos, ni tampoco tamaño de circunscripciones electorales– que afecten la proporcionalidad, ya que mientras más marcadas estén las divisiones territoriales mediante distritos electorales, se empaña la asignación proporcional inmediata.

Existen diferentes autores que han estudiado los sistemas electorales y han definido al sistema de representación proporcional puro, así Nohlen sostiene que “Este sistema aspira a una proporcionalidad muy alta y lo más exacta posible, excluyendo el uso de barreras naturales o legales de una altura que pueda impedir alcanzar tal grado de proporcionalidad”.⁵

Por su parte, Espinosa Silis señala que:

El sistema de representación proporcional pura parte de una correspondencia exacta entre votos y escaños o curules, es decir, no deben existir barreras legales o elementos que produzcan sobrerrepresentación o subrepresentación de una o varias fuerzas políticas.⁶

Modalidad que no contempla ninguna barrera o umbral electoral, es el de la representación proporcional pura, método en el que todos ganan, ya que no hay barrera legal. Entre más escaños (puestos) se asignen a una división electoral (distrito, circunscripción, unidad territorial, etc.) más proporcional será la representación obtenida.⁷

Existen diversos países que han adoptado esta forma de sistema electoral alrededor del mundo. El caso francés en particular resulta de mayor importancia dado que es ahí donde se localizan los orígenes de este tipo de representación, aunado a esto, Nohlen realiza una comparación de los sistemas electorales en América Latina y explica que:

Tres países (Nicaragua, Perú y Uruguay) aplican un sistema de representación proporcional pura, dos de ellos (Nicaragua y Uruguay) por medio de asignar los escaños restantes originados a nivel de circunscripción en procedimientos continuos a nivel nacional, el Perú por aplicar el distrito nacional único.⁸

Así, en el caso de Francia, la Asamblea Nacional se encuentra conformada por 482 diputados electos por voto directo, de acuerdo al artículo 24 de la Constitución francesa, debiendo elegirse representantes de la entidades territoriales mediante un escrutinio uninominal, mayoritario y a dos vueltas, en la primera se elige al candidato que tenga la mayoría absoluta –mitad más uno de los sufragios emitidos–, y en la segunda mediante mayoría relativa.

En el caso de Nicaragua, la Asamblea Nacional se conforma por 90 diputados electos por voto directo, de acuerdo al artículo 132 de su Constitución, debiendo elegir 20 diputados a nivel nacional y 70 en las circunscripciones departamentales y regiones autónomas, es decir, a nivel distrito.

En Uruguay la Asamblea General se conforma por 99 diputados electos mediante voto directo. El artículo 88 de su Constitución especifica que a cada departamento se le asignarán por lo menos dos representantes.

El Estado de Israel⁹ cuenta con la figura de la Knéset (el parlamento unicameral), como cuerpo legislativo del país, el cual se encuentra conformado por 120 miembros.¹⁰

En las elecciones a la Knéset se vota por una lista de partido y no por un individuo en particular.¹¹

Sus elecciones “son generales, nacionales, directas, iguales, secretas y proporcionales. El país entero constituye una única circunscripción electoral” y al momento de las elecciones, “cada elector emite un voto para un partido político, que lo representará en la Knéset”.¹²

En el caso de México, desde 1988 el sistema electoral que hemos adoptado ha sido el mixto –representación proporcional y mayoría relativa– con tendencia a mayoritario.

Actualmente la Cámara de Diputados se compone de 500 Diputados, 300 que son electos a través de la vía mayoría relativa mediante distritos uninominales y 200 que se eligen a través de la representación proporcional (RP) mediante cinco circunscripciones plurinominales, en tanto que el Senado de la República se conforma de 128 Senadores, de los cuales, en cada entidad federativa, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría y, los 32 senadores restantes serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional.

Actualmente la distribución de los diputados en la composición actual de la Cámara de Diputados respecto a ambos principios es la siguiente:

Estado	M R	RP
Aguascalientes	3	3
Baja California	8	8
Baja California Sur	2	2
Campeche	2	2
Chiapas	12	6
Chihuahua	9	4
Coahuila	7	4
Colima	2	5
Ciudad de México	27	23
Durango	4	3
Guanajuato	14	5
Guerrero	9	5
Hidalgo	7	5
Jalisco	19	12
Michoacán	12	6
Morelos	5	5
Estado de México	40	43
Nayarit	3	3
Nuevo León	12	8
Oaxaca	11	8
Puebla	16	6
Querétaro	4	5
Quintana Roo	3	5
San Luis Potosí	7	3
Sinaloa	8	5
Sonora	7	4
Tabasco	6	3
Tamaulipas	8	6
Tlaxcala	3	1
Veracruz	21	9
Yucatán	5	7
Zacatecas	4	6
TOTAL	300	200

Tabla 1. Elaboración propia, con datos recientes del Instituto Nacional Electoral.

Un tema a resaltar derivado de la reestructura constitucional a la que se aspira, es el de la generación de «economías» en el gasto de las elecciones que, si bien no se trata de un objetivo directo, sí es un resultado paralelo digno de tomarse en consideración como una de las grandes ventajas de esta iniciativa.

De acuerdo a datos de El Economista:

...grosso modo, 6 mil millones de pesos se invirtieron en la elección para diputados federales en 2015; ello sin considerar los gastos de operación del INE y las elecciones locales; lo cual se traduce más o menos en que, en ese año, se gastaron 42 millones en elegir a cada uno de los 500 diputados.¹³

Por su parte, Forbes indica que:

Antes de 1988 no existía un gobernador o senador de un partido distinto al PRI. No fue sino hasta 1997 que el partido en el poder perdió el Congreso definitivamente (al menos, hasta el 2018), porque la reforma política de 1996 permitió una competencia menos injusta. A partir de 1997, los partidos políticos en México reciben financiamiento público de forma transparente, aunque ha habido casos en los que se acusa a gobiernos (federal o locales) de hacerlo de forma ilegal. El caso más famoso fue el “Pemexgate”, como lo bautizaron los medios, en 2000.

Aunque el financiamiento es continuo, en los años de elección hay un incremento para las campañas. No sólo se financian, a través de impuestos, los anuncios en medios electrónicos y los pendones en las calles, sino la operación misma de los partidos en los años en que no hay elección. La cantidad de dinero que se les entrega a los partidos parece grande cuando se ve en pesos y centavos, pero el límite de gasto, que también fija el INE, es de poco más de 220 mil pesos, o de 70 mil por mes.¹⁴

Según estimaciones con base en los movimientos del producto interno bruto (PIB) en los semestres de elecciones hechas por Forbes, más allá de los 70 mil por mes que reciben del erario público las campañas, se estaría hablando de un costo social del “orden de 0.3 por ciento del PIB” (en datos de 2012), que está “cercano a 50 mil mdp, mientras que el financiamiento público es sólo de 5 mil, esto significa que por cada peso que se cuida hay nueve de los que no se sabe su origen. Una campaña de diputado federal costaría, siguiendo esta lógica, 600 mil pesos, y no 200 mil como el INE reglamenta”.¹⁵

Más allá de estas estimaciones, es claro que existe un costo mínimo, y ese es el que se establece en las reglas del artículo 243 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que señala en su numeral 4, inciso b) lo siguiente:

Artículo 243. ...

4. El Consejo General, en la determinación de los topes de gastos de campaña, aplicará las siguientes reglas:

...

b) Para la elección de diputados y senadores, a más tardar el día último de diciembre del año de la elección, procederá en los siguientes términos:

I. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos. Para el año en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, la cantidad a que se refiere esta fracción será actualizada con el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal, y

II. Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña será la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos que se considerará será mayor de veinte.

En ese orden de ideas, el 29/05/2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina el tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa para el proceso electoral federal 2014-2015; que señaló:

Tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa para el proceso electoral federal 2014-2015, fue de 1 millón 209 mil 528.96 (un millón doscientos nueve mil quinientos veintiocho pesos 96/100 MN).

Conforme la legislación vigente, particularmente el artículo 51, fracción II, párrafo primero, inciso b, de la Ley General de Partidos Políticos:

1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme a las disposiciones siguientes:

...

b) Para gastos de Campaña:

...

II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, y

III. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; estableciendo el prorroto conforme lo previsto en esta Ley; teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización diez días antes del inicio de la campaña electoral, la cual lo hará del conocimiento del Consejo General del Instituto en la siguiente sesión, sin que dichos porcentajes de prorroto puedan ser modificados.

Es claro entonces que, el tope para efectos de la elección se asigna por partido, razón por la que, siendo entonces congruentes con ésta lógica, se tendría que

buscar el equilibrio en la representatividad de cada partido político, con respecto del gasto de campaña recibido.

De ahí que, independientemente de los resultados, conforme las reglas actuales para designar la cantidad de diputados por legislatura, se tiene que, conforme un análisis de la publicación Animal Político:

El Congreso mexicano es el quinto con mayor presupuesto en el mundo con un costo, en 2010, de más de 8 mil 800 millones de pesos. Así lo dio a conocer la empresa de consultoría Integralia durante la presentación de la plataforma web de su cuarto Reporte Legislativo, en el que se destaca que tan sólo Estados Unidos, Brasil, Nigeria y Japón tienen un rubro destinado a sus respectivos Congresos mayor que la nación mexicana.

...

En América Latina, el presupuesto del Congreso mexicano es el segundo más grande de toda la región, superado únicamente por Brasil con 35 mil 105 millones de pesos.

Asimismo, el cuarto reporte legislativo presentado por Integralia detalla que, si se suma el monto aprobado por ambas cámaras (Cámara Diputados y Senado) y el de la Auditoría Superior de la Federación desde 2001 hasta 2013, “el Poder Legislativo ha costado alrededor de 121 mil 526 millones de pesos” a los mexicanos, siendo el promedio de gasto 9 mil 348 millones de pesos al año.

A partir de 2001, se puede ver que el presupuesto ha crecido en poco más de 60 por ciento para ambas cámaras, de tal manera que el financiamiento contemplado para el Poder Legislativo en 2013 asciende a 11 mil 948 millones de pesos, de los cuales 6 mil 510 millones se asignará a la Cámara de Diputados, tres mil 706 millones al Senado de la República, y 1 mil 661 millones a la Auditoría superior de la Federación”, concluye el reporte.¹⁶

Considerando que la cantidad de diputados es actualmente de 500, esto nos daría –en números gruesos– un total de gasto operativo de 13 millones 20 mil pesos, de forma que, al reducirse en 200 diputados, el monto total sería, bajo éstas proporciones, de 3 mil 906 millones de pesos, significando un ahorro presupuestal de 2 mil 604 millones de pesos, a precios de 2001, más los gastos se reducirán derivado del decremento en el número de Senadores.

La iniciativa que hoy se presenta, parte de la convicción de que las y los ciudadanos en México deben contar con las mayores facilidades para ejercer sus derechos político electorales, tanto para ser votados y participar en las contiendas electorales, como para elegir a sus representantes de la forma en que mejor les representen.

Pero también es intención de la reforma regular las reglas en las que habrá de adoptarse el modelo de los candidatos independientes, así como la adopción del modelo transicional de la representación proporcional pura.

Un aspecto importantísimo a destacar, lo constituye la regulación del acceso a dos sectores de la población: (i) los jóvenes y (ii) los indígenas, quedando en manos del legislador ordinario el poner en marcha esa libertad de configuración legislativa a la que se refiere esta iniciativa ab initio, con las consecuentes obligaciones de que no se podrá entender como omnímoda y deberá ser sometida a un escrutinio constitucional en aras de determinar su proporcionalidad y racionalidad.

Finalmente, la reducción en las edades de los legisladores federales y su homologación –entre los senadores y los diputados– se considera un tema de congruencia, ya que si la vida política inicia con la mayoría de edad, debe ser ese el mismo rango etario el que determine la posibilidad de ser votado. En este rubro no se desconoce que los orígenes del Senado recogía la figura de los ancianos –seniles– como grupo de sabios que aportaba conocimientos basados en los conocimientos empíricos, situación ahora que no debe ser la diferencia en el tratamiento entre diputados y senadores.

Esto se sostiene tomando en consideración que las tareas constitucionales encomendadas a ambas Cámaras del Congreso General son, para efectos pragmáticos, casi idénticas, lo que no justifica un trato diferenciado, puesto que para que el legislador establezca una distinción que se traduzca en la existencia de dos regímenes jurídicos, ésta debe ser razonable, so pena de que exista discriminación normativa.

Sustenta lo anterior el criterio judicial contenido en la Tesis 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 974 del Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 2010493, cuyo rubro y contenido son los siguientes:

Discriminación normativa. El legislador puede vulnerar el derecho fundamental de igualdad ante la ley por exclusión tácita de un beneficio o por diferenciación expresa. El derecho fundamental a la igualdad en su vertiente de igualdad formal o igualdad ante la ley comporta un mandato dirigido al legislador que ordena el igual tratamiento a todas las personas en la distribución de los derechos y obligaciones. Así, cuando el legislador establece una distinción que se traduce en la existencia de dos regímenes jurídicos, ésta debe ser razonable para considerarse constitucional. En este sentido, para mostrar que la distinción no es razonable debe señalarse por qué resultan equivalentes o semejantes los supuestos de hecho regulados por ambos regímenes jurídicos, de tal manera que esa equivalencia mostraría la falta de justificación de la distinción. De esta manera, existe discriminación normativa cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado. Al respecto, debe señalarse que la discriminación

normativa constituye un concepto relacional, en el sentido de que a la luz del derecho a la igualdad en principio ningún régimen es discriminatorio en sí mismo, sino en comparación con otro régimen jurídico. Dicho de otra manera, la inconstitucionalidad no radica propiamente en el régimen jurídico impugnado, sino en la relación que existe entre éste y el régimen jurídico con el que se le compara. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir de un análisis de la razonabilidad de la medida.

Fundamento legal

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 71, fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6o., numeral 1, fracción II, 77, numerales 1 y 3, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el suscrito, diputado Guadalupe Acosta Naranjo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, pongo a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 41, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 63 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral

Ordenamiento a modificar

El suscrito legislador propone cambios a los artículos 41, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 63 y 116 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, con las siguientes finalidades:

- Reducción de 500 a 300 diputados federales y de 128 a 96 senadores, tres por entidad.
- Adopción del sistema de representación proporcional pura, tanto para diputados, como para senadores.
- Cambio del sistema de distritos electorales uninominales y listas regionales, votadas en circunscripciones y adopción de la figura de la Lista Nacional.
- Adopción de la figura de las candidaturas independientes.
- Desaparece la figura de las fórmulas bipersonales con suplente y sólo se mantiene para los candidatos independientes.
- La lista nacional se ordenará libremente pero deberá tener candidatos de las 32 entidades federativas, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

- La constitución de las cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país se cambian por la creación de una Lista Nacional ordenada libremente que garantice contar con candidatos de las 32 entidades federativas.
- La designación de los diputados se hará en estricto orden conforme a la lista nacional.
- Independientemente del porcentaje de votación, los partidos políticos que alcancen el cociente natural tienen derecho a que le sean asignados diputados.
- Se introduce una prescripción para que todas las entidades federativas cuenten con Diputados.
- Disminución del requisito de la edad para ser elegible diputado federal o senador a los 18 años.
- Sustitución de las vacantes de los legisladores federales ya no por la figura del suplente que integre la fórmula bipersonal, sino por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista nacional estatal respectiva.
- Creación de reglas similares a las de la federación para ser observadas en la integración de las legislaturas de los estados.
- La facultad de que los ciudadanos puedan formar partidos políticos en todo tiempo, a excepción del plazo que dura el proceso electoral.
- Inclusión de la obligación de establecer reglas para garantizar una proporción de jóvenes y de indígenas en las listas de candidaturas a legisladores federales y locales.
- El reconocimiento del derecho de los partidos a formar coaliciones independientemente de la elección de que se trate.
- La introducción de una nueva regla para el registro de cada fórmula de candidatos independientes por la que se requerirá la manifestación de voluntad de ser candidato y contar cuando menos con la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 50 por ciento del cociente natural de la última elección, lo que deberá ser verificado y validado por las autoridades electorales correspondientes.
- La asignación de senadores a partidos y candidatos independientes.

Texto normativo propuesto

Decreto por el que se reforman los artículos 41, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 63 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral

Para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; los ciudadanos podrán formar partidos políticos en todo tiempo salvo durante el proceso electoral; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, una proporción de jóvenes y de indígenas en las listas de candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Los partidos tienen derecho a formar coaliciones en cualquier elección. La Ley General establecerá las modalidades y términos de las coaliciones, pero para las elecciones de diputados federales o congresos de los estados solo estarán permitidas coaliciones respecto la totalidad de la lista; para las elecciones a senadores o ayuntamientos, la coalición deberá ser uniforme y podrá realizarse en cualquiera de los ámbitos de elección, respecto de la totalidad de la lista estatal o planilla correspondiente. En ningún caso, las coaliciones anteriores obligarán a los partidos a coaligarse respecto de la elección del titular del Poder Ejecutivo federal o local.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. Independientemente de si postulan candidatos individual o conjuntamente, los partidos políticos aparecerán en la boleta electoral con su propio emblema. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

...

...

a) ...

b) ...

c) ...

En caso de que un candidato de lista de diputados federal o local incurra en cualquiera de estas violaciones, dará lugar a la cancelación de su triunfo, y el partido político o coalición que lo postuló perderá el derecho a la asignación de esa diputación en el reparto del cociente natural y los remanentes, en términos de lo señalado en la Ley General.

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos por el principio de representación proporcional pura. Los partidos políticos participarán en la elección mediante el sistema de una lista nacional; los ciudadanos mediante candidaturas independientes, integradas por fórmula de propietarios y suplentes.

Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población.

La lista nacional se ordenará libremente pero deberá tener candidatos de las 32 entidades federativas.

Artículo 54. La elección de los 300 diputados y el sistema de asignación por una lista nacional y de candidatos independientes se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. A cada partido político, le serán asignados de acuerdo con la votación válida emitida, el número de diputados de su lista nacional que le correspondan. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

II. A las fórmulas de candidatos independientes que hubieren alcanzado una votación igual o mayor al cociente natural, que será el que resulte de dividir la votación válida emitida entre 300.

III. Todos los partidos políticos que alcancen el cociente natural tienen derecho a que le sean atribuidos diputados, independientemente de su porcentaje de votación.

IV. La asignación para partidos y candidatos se hará en proporción estricta con las respectivas votaciones. Si derivado de la asignación existiese una o varias entidades sin al menos un diputado, estos se asignarán sustituyendo a los últimos asignados de la lista más votada hasta que todas las entidades cuenten con diputados. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

V. El registro de cada fórmula de candidatos independientes requerirá la manifestación de voluntad de ser candidato y contar con la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 50 por ciento del cociente natural de la última elección. Esto deberá ser verificado y validado por las autoridades electorales correspondientes.

En el caso de las candidaturas independientes, por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

VI. Le serán asignados diputados a partidos y candidatos independientes que hubieren alcanzado una votación igual o mayor al cociente natural que resulte de dividir la votación válida emitida entre trescientos. Si después de este procedimiento existiesen diputaciones por distribuir, éstas serán asignadas al partido o candidato que tenga el remanente más alto de votos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

Artículo 55. Para ser diputado se requiere:

...

II. Tener dieciocho años cumplidos el día de la elección;

III. Para poder ser integrante de lista nacional o ser candidato a diputado se deberá registrar la entidad de origen o acreditar que es vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que se celebre la elección.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por noventa y seis senadores, tres por cada una de las entidades federativas electos por el principio de representación proporcional pura.

Los partidos políticos participarán en la elección mediante el sistema de una lista estatal, los ciudadanos mediante candidaturas independientes, integradas por fórmula de propietarios y suplentes. La ley General establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

Le serán asignados Senadores a partidos y candidatos independientes que hubieren alcanzado una votación igual o mayor al cociente natural que resulte de dividir la votación estatal válida emitida entre tres. Si después de este procedimiento existiesen Senadurías por distribuir, éstas serán asignadas al partido o candidato que tenga el remanente más alto de votos.

Artículo 57. El registro de cada fórmula de candidatos independientes requerirá la manifestación de voluntad de ser candidato y contar con la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 50 por ciento del cociente natural de la última elección a senadores en la entidad. Esto deberá ser verificado y validado por las autoridades electorales correspondientes.

Para el caso de candidaturas independientes por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Artículo 58. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado.

...

Artículo 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, realizará el cómputo de los votos y declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales, en cada una de las entidades federativas y a nivel nacional; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas que resulten de la proporción de votos de partidos y candidatos y hará las asignaciones correspondientes de conformidad con lo dispuesto en el artículos 54 y 56 de esta Constitución y en la ley.

Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante

su ejercicio, se cubrirán: la vacante de miembros de la Cámara de Diputados o Senadores será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista nacional o estatal respectiva, después de habersele asignado los diputados o senadores que le hubieren correspondido; en el caso de los candidatos independientes, se designará al suplente y de no haberlo, se estará a lo dispuesto en la ley.

...

...

...

Artículo 116. ...

...

I. ...

II. ...

...

Las legislaturas de los estados se integrarán con diputados electos, según el principio de representación proporcional pura a través de un sistema de lista estatal de partido político, o de la participación de candidatos independientes, conforme los criterios establecidos en el segundo párrafo del artículo 53 y las bases previstas en el artículo 54 de esta Constitución y en los términos que señalen sus leyes.

En todo caso, el registro de cada fórmula de candidatos independientes requerirá la manifestación de voluntad de ser candidato y contar con la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 50 por ciento del cociente natural de la última elección del cargo por el que participa. Esto deberá ser verificado y validado por las autoridades electorales correspondientes.

Corresponde a las legislaturas...

...

...

...

...

III. a VII. ...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El congreso de la Unión, contará con un plazo de 180 días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación del presente decreto para realizar los ajustes normativos a que haya lugar, a fin de alinear la legislación ordinaria a la reforma constitucional.

Notas

1 Tesis de Jurisprudencia P./J. 3/2011, de la Novena Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1630 del Tomo XXXIII, febrero de 2011, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 162824, derivada de la Acción de Inconstitucionalidad 74/2008, promovida por el Partido de la Revolución Democrática. Disponible en

[http://200.38.163.178/sjfsist/\(F\(5dNDcC0oMytMU-sSj29gyrcjWbWMcqc1Z_gSWfoYqUWrTHZoaSYLI8_tC5MvotqOSc9ziDI6ur5ia3UFsMdlI3h8dq9j221F4_TCcDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh_jUNa9haiOuo5ms98-Asi](http://200.38.163.178/sjfsist/(F(5dNDcC0oMytMU-sSj29gyrcjWbWMcqc1Z_gSWfoYqUWrTHZoaSYLI8_tC5MvotqOSc9ziDI6ur5ia3UFsMdlI3h8dq9j221F4_TCcDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh_jUNa9haiOuo5ms98-Asi)

[RAU2E3TA81\)\)/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=35%2520constitucion%2520116%2520convencion%2520&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=162824&Hit=1&IDs=162824&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=\]](http://200.38.163.178/sjfsist/(F(5dNDcC0oMytMU-sSj29gyrcjWbWMcqc1Z_gSWfoYqUWrTHZoaSYLI8_tC5MvotqOSc9ziDI6ur5ia3UFsMdlI3h8dq9j221F4_TCcDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh_jUNa9haiOuo5ms98-Asi), consultado en 2016-04-11.

2 SUP-JDC-072/2013, Guillermina Arias León vs. Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, Sentencia de 03 de abril de 2013, Magistrado Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar, p. 33, disponible en <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SUP-JDC-0033-2016.pdf>, consultado en 2016-04-11.

3 Disponible en: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf, consultado en 2016-04-11.

4 Loc. cit., disponible en <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SUP-JDC-0033-2016.pdf>, consultado en 2016-04-11.

5 Nohe Dieter, América Latina: Una comparación de sus sistemas electorales. Disponible en:

[http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Tratado/Sistemas%20Electorales%20Parlamentarios%20y%20Presidenciales.htm], consultado en 2016-03-30.

6 Espinosa Silis, Arturo, Las bondades del sistema de representación proporcional”, en Revista IUS, vol. 6, número 30, julio/diciembre. 2012, Puebla, México, pp.149-171. Disponible en:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472012000200009&lng=es&nrm=iso, visitado en 2016-03-30.

7 Emmerich, Gustavo, Tratado de Ciencia Política , UAM, Iztapalapa, México 2007, página 212.

8 *Ibidem*.

9 Véase la página oficial de la Embajada de Israel en México, disponible en [<http://embassies.gov.il/mexico-city/Pages/default.aspx>], visitada en 2016-04-11.

10 Véase <http://embassies.gov.il/mexico-city/AboutIsrael/State/Pages/ESTADO-Poder-legislativo.aspx>, disponible en 2016-04-11.

11 Véase <http://embassies.gov.il/mexico-city/AboutIsrael/State/Pages/ESTADO-Elecciones.aspx>, disponible en 2016-04-11.

12 *Ídem*.

13 Rosales Avalos, Eliseo, “El costo de las elecciones”, El Economista, abril 5 de 2015, disponible en <http://eleconomista.com.mx/foro-economico/2015/04/05/costo-las-elecciones>, consultado en 2016-04-11.

14 Schettino, Macario, “El valor de la democracia”, Forbes Staff. Economía y Finanzas , 8 de febrero de 2015, disponible en [<http://www.forbes.com.mx/cuanto-cuesta-la-democracia/>], consultado en 2016-04-11.

15 *Ídem*.

16 Ureste Manu, “Congreso Mexicano, el quinto más caro del mundo”, Animal Político, abril 14 de 2013, disponible en

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4511-VII, martes 19 de abril de 2016

<http://www.animalpolitico.com/2013/04/congreso-mexicano-es-el-quinto-mas-carodel-mundo-integralia/>, consultado en 2016-04-11.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2016.

Diputado Guadalupe Acosta Naranjo (rúbrica)

Que reforma los artículos 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Daniel Torres Cantú, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Daniel Torres Cantú, Diputado Federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura al honorable Congreso de la Unión, Con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de reforma, por el que se reforman los artículos 4o., párrafo tercero, y 73 fracción XXIX-E de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El artículo 73, fracción XXIX-E de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como facultad del Congreso de la Unión expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes necesarios para los mexicanos. A su vez, la Ley General de Desarrollo Social, emanada del artículo constitucional en cuestión, establece como uno de sus objetivos es integrar la participación de los sectores público, social y privado en las estrategias, objetivos y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social.

Esto es, se reconoce la necesidad de la conjugación de los sectores para darle la debida fuerza a las leyes que logren los objetos para los que éstas se crean. No fue sino hasta octubre de 2011, que se reconoce el derecho a la alimentación en nuestra Constitución Federal, a pesar de que aquel se configura como un derecho humano por naturaleza al estar reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y está consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, en su artículo 11^o. Además, considerando el aspecto interdisciplinario de los derechos humanos, se relaciona directamente con el derecho a la vida (como se ha reconocido en múltiples casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹ así como en documentos oficiales de la ONU en virtud de los instrumentos arriba mencionados), el interés superior de la niñez, el desarrollo rural integral y sustentable y los derechos específicos de las comunidades indígenas reconocidos en nuestro texto constitucional.

Según datos de “Bancos de Alimentos de México”, el cual se ostenta como la segunda red de bancos de alimentos más grande del mundo, al año se desechan más de 250 mil toneladas de jitomate y más de 800 mil toneladas de pan.

Por otro lado, el Grupo Técnico de Pérdidas y Mermas de Alimentos, de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, desarrolló el índice de desperdicio de alimentos en México, estimando que cerca del 37 por ciento de alimentos que se producen en el país se desperdician; esto quiere decir, cerca de 30 mil toneladas de artículos perecederos al día; mientras que datos de la Confederación Nacional de Comerciantes de Centrales de Abasto, revelan que 27 mil toneladas de alimentos se desperdician diariamente, dando un total de 9.8 millones de toneladas de alimentos anualmente que se van a la basura sin ser aprovechadas. Desperdicio que proviene del sector privado lo cual afecta, invariablemente, a la población en general.

La Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol, a través del Programa de Empleo Temporal, trabaja con más de 60 bancos de alimentos en los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, para levantar, con autorización de los productores, frutas y verduras en excelente estado que, al no cumplir con estándares de mercado, dejan de cosecharse.

La colaboración entre la Sedesol y la Asociación Bancos de Alimentos de México hicieron realidad que, en 2011 se recuperaran 120 mil toneladas (328 toneladas diarias) de alimentos, que sirvieron para satisfacer las carencias básicas de 1.3 millones de personas. Para 2014 el acopio fue de 117 millones de kilogramos de alimento que beneficiaron a 1.13 millones de personas. En México el 55 por ciento de la población viven en situación de pobreza, de los cuales muchos de ellos no tienen acceso a una alimentación adecuada.

En este sentido, es necesario no sólo “garantizar” el derecho a la alimentación conforme a la configuración vigente del artículo 4º constitucional, párrafo tercero, sino que debe reconocer la necesidad de un marco jurídico adecuado, así como incluir al sector privado en la enmarcación de la fracción XXIX-E del artículo 73 de la Carta Magna, resulta de la necesidad de garantizar plenamente la producción y distribución suficiente de los alimentos para consumo humano en un paradigma de sustentabilidad, al ser estos parte inherente a la cadena de producción y distribución, creando un marco normativo que regule y establezca las condiciones para hacer efectivo el derecho humano a la alimentación, constituyendo políticas públicas diseñadas para que se fomente una nueva cultura de aprovechamiento y equidad en la distribución de los bienes. Como primer paso, es necesaria la reconfiguración de las definiciones constitucionales.

Como lo expresó el titular del Poder Ejecutivo federal en el decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre, uno de sus objetivos es minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, entendiendo como pérdidas y desperdicios de alimento a la disminución de la cantidad de alimentos destinados al consumo humano en cualquier punto de la cadena de suministros, concepto aplicado por la Organización de las Naciones Unidas para la

Alimentación y la Agricultura (FAO 2014). Así mismo, el FOA argumenta que los padecimientos relacionados con la malnutrición (la cual también se relaciona con la pobreza), “impiden el desarrollo de las potencialidades de las personas, incluyendo su capacidad de ser sujetos económicamente activos.”² Seguir manteniendo este sistema sólo orilla a las personas que viven en graves situaciones de vulnerabilidad respecto a la pobreza y a la falta de alimentación, a depender únicamente de asistencialismo social marginal, el cual no les reconoce plenamente sus derechos y fomenta la persistencia de un esquema de distribución desigual, favoreciendo el desperdicio, la indiferencia y, en definitiva, a la pobreza. Por lo que el reconocimiento de la obligación estatal a legislar en la materia resulta primordial para que la garantía sea realmente efectiva.

Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, en cumplimiento con lo establecido por la Ley General de Desarrollo Social, realiza estimaciones periódicas de pobreza en México, con la finalidad de proporcionar elementos para mejorar las políticas públicas tendientes a la superación de la pobreza en México. El Coneval establece que la población puede estar en situación de pobreza moderada si tiene al menos una carencia y se encuentra por debajo de la línea de bienestar económico; y en pobreza extrema si tiene tres o más carencias y está por debajo de línea de bienestar económico mínimo.

Respecto a la pobreza extrema de alimentación, ésta se presenta cuando al mismo tiempo se encuentra en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación. El Coneval establece que para 2014, había 28 millones de mexicanos con carencia de acceso a la alimentación, lo que equivale al 23.4 por ciento de la población total del país.

Para afrontar este grave problema debe haber una legislación pertinente, un marco jurídico diseñado para el combate holístico a la pobreza en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo, así como los fines, objetos y propósitos de múltiples leyes y políticas públicas previamente establecidas. Del mismo modo, debe contemplar cada orden y cada nivel de gobierno dentro del país, con el fin de no dejar ningún cabo suelto y comprometer a la sociedad en su conjunto para erradicar la pobreza, la desnutrición y, sobre todo, establecer un nuevo sistema sustentable, suficiente, de calidad y digno. Con la presente propuesta se cumple con la plataforma pertinente para dar paso a aquello, naciendo un nuevo paradigma alrededor de la producción y distribución de los bienes del pueblo mexicano.

Por lo expuesto, propongo la discusión, y en su caso la aprobación del siguiente proyecto de:

Decreto

Artículo Único: Se reforman los artículos 4º, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-E, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. La Ley definirá las bases y modalidades para la producción y distribución suficiente y oportuna de alimentos para consumo humano y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de producción y distribución alimentaria general.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 73. ...

I. a XXIX-D

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción y distribución suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios; estableciendo la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias; así como la participación de los sectores social y privado;

XXIX-F. a XXIX-P...

XXX. ...

Notas

1 Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, Párrafo 167; Cfr. Corte IDH. Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 241, Párrafo 65; Cfr. U.N. Doc. E/C.12/1999/5. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), (20º período de sesiones, 1999), párr. 13, y U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 117

2 FAO, IFAD and WFP. (2013). The State of Food Insecurity in the World 2013. The multiple dimensions of food security. Rome, p. 8.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Diputado Federal Daniel Torres Cantú (rúbrica)

Que reforma los artículos 4o., 30 y 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Elena Orantes López, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, diputada María Elena Orantes López, vicecoordinadora del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 4, 30 y 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ajustes de lenguaje con perspectiva de género en la referencia a hombre y mujer, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

La lucha por construir un país más justo, en el que la discriminación por género, raza, preferencia sexual o religión ha sido una constante en nuestra historia. En este sentido, como parte de dicha dinámica, durante las últimas siete décadas ha incrementado la búsqueda de la justicia en el ámbito de la perspectiva de género.

Así, las mexicanas y los mexicanos, hemos desarrollado nuestros marcos normativos, hemos establecido cuotas de género en distintos ámbitos para fomentar la equidad y todos los días diseñamos e implementado políticas dirigidas tanto a hombres como a mujeres con la intención de transformar nuestras perspectivas y realidades.

Todos esos esfuerzos, proyectos y logros para la igualdad, han encontrado buen sustento en nuestra Constitución y ésta, a su vez, ha podido adaptarse, a través del trabajo del legislador, a los cambios y transformaciones de nuestra sociedad. No obstante este hecho, aún falta una gran cantidad de temas que tanto en forma y fondo faltan por abordar.

En este sentido, nuestra ley fundamental preserva el término varón que simbólicamente implica la aceptación de una realidad contextual machista que, a partir de su origen histórico, implícitamente asigna un estatus de superioridad frente al término mujer.

La palabra varón, prevaleciente en los artículos 4o., 30 y 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, una cualidad que se le asigna al hombre y que puede ser la de haber llegado a la edad viril, la de ser autoridad, tener una preparación docta o atributo de bondad. Es decir, refiere en su significado a un hombre con una jerarquía especial, adicional a la de ser hombre.

En consecuencia, entre las cosas que tenemos pendientes por cambiar esta la forma que es fondo y que en este caso concreto simbólicamente implica mantener una diferenciación machista entre el hombre y la mujer.

Son estas las razones por las cuales se pretende eliminar el término varón y establecer el de hombre en nuestra constitución, fortaleciendo la congruencia de la forma y el fondo desde nuestro texto fundamental.

Por lo expuesto, sometemos a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 4, 30 y 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ajustes de lenguaje con perspectiva de género en la referencia a hombre y mujer

Artículo Único. Se reforma los artículos 4, 30 y 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ajustes de lenguaje con perspectiva de género en la referencia a hombre y mujer para quedar como sigue:

Artículo 4o. El hombre y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) ...

I. a IV. ...

B) ...

I. ...

II. La mujer o el hombre extranjeros que contraigan matrimonio con hombre o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

Artículo 34. Son ciudadanos de la República los hombres y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. ...

II. ...

Transitorio

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4511-VI, martes 19 de abril de 2016

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2016.

Diputada María Elena Orantes López (rúbrica)

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Guadalupe González Suástegui, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, Guadalupe González Suástegui, diputada a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 94, 95, 97, 98, 99 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad o igualdad de género en el Poder Judicial conforme al siguiente

Exposición de Motivos

A pesar de los avances con perspectiva de género en las leyes que rigen la vida en nuestro país, aún existen prácticas, usos y costumbres que fomentan la discriminación y exclusión de las mujeres en los tres poderes públicos, principalmente en el Poder Judicial; lo cual, contraviene nuestra constitución en su artículo 1o. y 4o. así como los instrumentos internacionales reconocidos por el Estado mexicano, que consagran el principio de la igualdad de oportunidades del hombre y de la mujer en las esferas de lo público, político, social, económico y cultural; para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, para que pueda disfrutar plenamente de sus derechos humanos y libertades.

Lo anterior plantea tomar en consideración lo establecido en los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 7o. y 15 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) en la cual, los estados parte, se comprometen a realizar por todos los medios apropiados y sin dilaciones, acciones legislativas o de cualquier otra índole para que las mujeres puedan participar abierta y libremente en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, además de ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales, lo que significa garantizar su participación para el caso de la presente iniciativa de reforma constitucional en el Poder Judicial, para que pueda haber más ministras, magistradas, juezas y en general, funcionarias de manera horizontal y transversal en el Poder Judicial.

Respecto a lo anterior, el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, menciona lo siguiente:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las

garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

(...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Lo antes expuesto significa que todas las personas tienen reconocidos y disfrutarán plenamente de sus derechos humanos reconocidos en nuestra constitución y en los instrumentos internacionales reconocidos por nuestro país, los cuales, deben ser interpretados e incorporados ampliamente para permitir la mayor protección posible.

Asimismo, prohíbe cualquier forma de discriminación, principalmente la relacionada con el “...origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Por su parte el artículo 4o. constitucional plantea desde su párrafo primero, la igualdad entre hombres y mujeres a fin de que ambos puedan desarrollarse de manera integral y plena en todos los ámbitos de la vida en los siguientes términos:

“Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.”

De acuerdo a lo previsto en el primer párrafo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho humano a la igualdad entre el varón y la mujer, establece una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, esto es, frente a la ley hombres y mujeres deben ser tratados por

igual, es decir, busca garantizar la igualdad de oportunidades para que la mujer intervenga activamente en la vida social, económica, política y jurídica del país, sin distinción alguna por causa de su sexo, dada su calidad de persona; y también comprende la igualdad con el varón en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de responsabilidades.

Esta modalidad del principio constitucional de igualdad jurídica impone a las distintas autoridades del estado la obligación de llevar a cabo ciertos actos que tiendan a obtener una correspondencia de oportunidades entre distintos grupos sociales y sus integrantes y el resto de la población; ello se cumple a través de una serie de medidas de carácter administrativo, legislativo o de cualquier otra índole que tengan como finalidad evitar que se siga produciendo una diferenciación injustificada o discriminación sistemática o que se reviertan los efectos de la marginación histórica y/o estructural de un grupo social relevante.

Así, el texto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, da la pauta para modificar todas aquellas leyes secundarias que incluyan algún modo de discriminación.

Derivado de lo anterior, cabe señalar que el derecho humano a la igualdad jurídica se configura por distintas facetas que pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: 1) La igualdad formal o de derecho, y 2) La igualdad sustantiva o, de hecho.

La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional.

En ese sentido, se considera que la igualdad de género ya se encuentra contemplada en el artículo 4o. constitucional, por lo que la presente iniciativa tendrá por efecto precisar la observancia de dicho principio al momento de realizar los nombramientos a que se hace referencia.

Por su parte, la segunda modalidad (igualdad sustantiva o, de hecho) radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.

En nuestra constitución, no existe duda de la igualdad existente entre mujeres y hombres, incluso en la organización y el desarrollo de la familia, lo que implica la igualdad de oportunidades, de derechos y obligaciones desde el centro de la

composición de nuestra sociedad: la unidad familiar y la esfera pública en su más amplia interpretación.

En términos políticos y sociales, la paridad debe entenderse como el equilibrio existente entre mujeres y hombres para participar en la política, en las decisiones de estado desde los poderes que lo integran a fin de impulsar un desarrollo equilibrado e incluyente de mujeres y hombres.

En una interpretación más amplia, la paridad tiene como objeto crear un equilibrio cuantitativo y cualitativo, tendiente a garantizar el disfrute pleno de los derechos en igualdad, sin pretender favorecer a un género de otro, como se menciona en la Cedaw, "... que se deben adoptar medidas temporales, esto es, la realización de acciones positivas a favor de la igualdad de género."

Lo anterior, nos permite entender que la creación de dispositivos constitucionales que den paso a la paridad en el Poder Judicial, es una cuestión ineludible para lograr la integración de las mujeres en un plano de igualdad en la profesión de la impartición de justicia en nuestro país y de esta manera, erradicar la exclusión estructural de que han sido objeto en dicho poder en cumplimiento de los compromisos adquiridos y la obligación del Estado mexicano de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.

La incorporación en la Constitución de la perspectiva de género en la composición del Poder Judicial en su conjunto, se traduce en una medida estratégica para erradicar la sub-representación de las mujeres en los órganos de impartición de justicia en virtud de que es un acto de justicia y de superación de la desigualdad estructural existente en dicho poder de estado, permitiendo dar un paso más allá de las cuotas y de las medidas temporales que plantea la igualdad sustantiva.

De ahí que, actualmente, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres establece en la fracción VII del artículo 36, la obligación de las autoridades de fomentar la participación equilibrada y sin discriminación de mujeres y hombres en los procesos de selección del Poder Judicial, como puede observarse a continuación:

"Artículo 36. Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades correspondientes desarrollarán las siguientes acciones:

I. a VI. ...

VII. Fomentar la participación equilibrada y sin discriminación de mujeres y hombres en los procesos de selección, contratación y ascensos en el servicio civil de carrera de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial."

Sin embargo, vemos que, pese a dicha disposición, por lo que respecta al Poder Judicial, la presencia de las mujeres es escasa.

Desde el año 2010, el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género¹ de esta Cámara de Diputados señaló que el Poder Judicial parecía haberse quedado a la zaga respecto a la implementación de medidas tendientes a la igualdad entre mujeres y hombres desde la perspectiva de género, lo cual se reflejaba en la limitada presencia de las mujeres en los altos puestos de primer nivel como funcionarias del Poder Judicial, toda vez que en 2008, de 11 ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo 2 eran mujeres; de 6 consejeros del Consejo de la Judicatura Federal sólo 2 eran mujeres; de 7 magistrados del Tribunal Federal Electoral sólo 1 era mujer; de 15 magistrados electorales de las salas regionales sólo 6 eran mujeres; de 546 jueces colegiados sólo 94 eran mujeres; de 71 jueces unitarios sólo 8 eran mujeres; mientras que de 301 jueces de distrito sólo 80 eran mujeres.

Dicho problema aún subsiste. Recientemente se ha reconocido la falta de representación de las mujeres en el Poder Judicial. La consejera del Consejo de la Judicatura, Martha María del Carmen Hernández Álvarez, ha señalado que en los mandos superiores del Poder Judicial de la Federación existe poca participación de las mujeres, toda vez que por cada diez magistrados sólo dos son mujeres y por cada diez jueces solamente tres son mujeres².

De igual manera, durante su participación en el cuarto Congreso Nacional para juzgar con Perspectiva de Género, celebrado el pasado 20 de agosto de 2015, la magistrada Margarita Luna Ramos señaló, “respecto a la participación de la mujer en posiciones de juezas o magistradas, que en México el Poder Judicial Federal trabaja para que más mujeres accedan al porcentaje promedio de Iberoamérica que es aproximadamente de 30 por ciento”, y que el “Comité Interinstitucional propone que se reserve para mujeres plazas en los concursos de oposición para acceder a la judicatura y a la magistratura; realizar exámenes exclusivamente para las interesadas en acceder al cargo de jueza de distrito o magistrada de circuito; insertar criterios flexibles y objetivos para la definición de adscripciones, entre otras medidas.”³:

Estos datos nos indican la necesidad de contar con mecanismos que garanticen el acceso de las mujeres a los principales puestos de toma de decisiones, en este caso del Poder Judicial, fortaleciendo con ello la igualdad entre mujeres y hombres, entendiendo por ésta la obligación de considerar a ambos géneros al momento de evaluar sus capacidades y aptitudes para ocupar un cargo, en este caso, dentro del Poder Judicial Federal.

Así, en congruencia a nuestro sistema jurídico donde se reconoce como derecho humano la igualdad para acceder a un cargo público en todos los ámbitos y niveles sin discriminación –por razón de sexo, entre otras– acorde al artículo 1o. y 4o. constitucional, es imperativo aprobar acciones legislativas que garanticen dicho principio, es decir la igualdad material entre hombres y mujeres; como también lo establece el artículo 6o. de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, donde se reafirma dicha igualdad.

En el ámbito internacional, existen diversos instrumentos tendientes a proteger y garantizar mediante su incorporación en las legislaciones locales, la igualdad de mujeres y hombres, en los siguientes términos.

En los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 7o. y 15 entre otros de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Cedaw) se establece que los estados parte deben encaminar sus políticas a erradicar la discriminación contra la mujer y, consagrar el principio de la igualdad del hombre y de la mujer en las esferas política, social, económica y cultural, para asegurar su pleno desarrollo, con la finalidad de garantizar el ejercicio y goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Lo anterior quedó reafirmado en la recomendación hecha al Estado mexicano, aprobada en el 36o. periodo de sesiones de la Cedaw, en la que se señaló la necesidad de fortalecer las medidas para aumentar el número de mujeres en puestos directivos en todos los niveles y ámbitos.

En lo que respecta a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), en sus artículos 1o., 23 y 24, se plantea que los estados integrantes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna, también establece que todas las personas deben gozar, entre otros derechos y oportunidades, el de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Por su parte, los artículos 5, 13 y 14 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), establece que "... toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Así como el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones. Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos."

Por su parte el criterio señalado en la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada del seis al nueve de agosto de dos mil siete, conocido como Consenso de Quito en la consideración 17, menciona que "... la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política..."

A la luz de todo lo anterior, en congruencia con el sistema jurídico nacional e internacional, las reformas tendientes a promover la paridad de género en el Poder

Judicial, es congruente con el ejercicio pleno de los derechos y libertades de las personas, para hacer efectiva la participación equilibrada entre mujeres y hombres en los ámbitos públicos, esencialmente en lo que se refiere a la profesión de impartición de justicia.

Finalmente, de acuerdo a todo lo antes expuesto y fundado, someto a consideración del Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de reforma constitucional cuyo objeto, consiste en realizar el principio de paridad de género en su aspecto vertical, horizontal y transversal en el Poder Judicial.

Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de paridad de género en el Poder Judicial

Artículo Único. Se reforman los artículos 94, 95, 97, 98, 99 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de igualdad de género en el Poder Judicial, para quedar como sigue:

Capítulo
Del Poder Judicial

IV

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá, atendiendo al principio de igualdad de género, de once ministros o ministras y funcionará en pleno o en salas.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Artículo 95. Para ser electo ministro o ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I. Tener la ciudadanía mexicana por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II. (...) a VI (...)

Los nombramientos (de los Ministros) deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Artículo 96. (...)

(...)

Artículo 97. Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos, atendiendo la igualdad de género, por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá, atendiendo la igualdad de género, a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

Cada cuatro años, atendiendo la igualdad de género, el pleno elegirá de entre sus miembros al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Artículo 98. Cuando la falta de un ministro excediere de un mes, el presidente de la República, atendiendo a la igualdad de género, someterá el nombramiento de un ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

Si faltare un ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, atendiendo a la igualdad de género, el presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución.

(...)

(...)

Artículo 99. (...)

(...)

La sala superior se integrará atendiendo a la igualdad de género por siete magistrados electorales. El presidente del tribunal será elegido por la sala superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. (...) a X. (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Los magistrados electorales que integren las salas superior y regionales serán elegidos atendiendo a la igualdad de género por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

(...)

(...)

En caso de vacante definitiva se nombrará, atendiendo a la igualdad de género, a un nuevo magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.

(...)

Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

El consejo se integrará atendiendo a la igualdad de género por siete miembros de los cuales, uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del consejo; tres consejeros designados por el pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito; dos consejeros designados por el Senado, y uno por el presidente de la República.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Poder Judicial contará con un plazo no mayor de sesenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para realizar las reformas correspondientes.

Notas

1 La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad. 1a Reimpresión. Febrero 2010. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. LXI Legislatura. Pág. 91.

2 Reconoce CJF sensibilidad de las mujeres para detectar y combatir problemas de discriminación dentro del PJJ.

Comunicado No. 15. México, D.F., a 09 de abril de 2015. Disponible en <http://www.cjf.gob.mx/documentos/Comunicados%20Prensa/docsComunicadosPrensa/2015/comunicado15.pdf>

3 Inicia Congreso “Juzgar con perspectiva de Género” <http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/seguridad/228898/inicia-congreso—juzgar-con-perspectiva-de-genero->

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2016.

Diputada Guadalupe González Suástegui (rúbrica)

Que reforma los artículos 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Carlos Alberto de la Fuente Flores, del Grupo Parlamentario del PAN

Quien suscribe, Carlos de la Fuente Flores, diputado del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el inciso c de la fracción V y la fracción VI del artículo 115 y se adiciona la fracción X del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En mayo de 2010, diputados y senadores de diferentes grupos parlamentarios de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, participaron en diversos trabajos coordinados a través de una mesa interparlamentaria, integrada por las Comisiones de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; del Distrito Federal; de Federalismo; de Desarrollo Regional y de Vivienda del Senado de la República y por las Comisiones de Desarrollo Metropolitano; de Desarrollo Social, de Vivienda, del Distrito Federal y de Fortalecimiento al Federalismo de la Cámara de Diputados, con la finalidad de enfrentar la problemática del desarrollo metropolitano y comprometer esfuerzos para promover la correcta adecuación al marco jurídico federal.

La mesa impulsó el análisis y la discusión de diferentes propuestas, con base en una agenda y diagnóstico con sustento técnico, entre funcionarios de gobierno estatales y municipales, legisladores locales y representantes de los sectores social y privado vinculados en la problemática metropolitana, la cual se realizó a través de cuatro foros regionales, dando como resultado la necesidad de elevar a rango constitucional la regulación del fenómeno metropolitano.

Con la reciente reforma constitucional al artículo 122 de nuestra Carta Magna, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, para que los habitantes de la Ciudad de México puedan gozar de los derechos políticos que consagra la Constitución para el resto de los mexicanos, entre otras disposiciones, se estableció la atribución del Congreso de la Unión de legislar en materia de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Efectivamente, la base C del artículo 122 determina que la federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los estados y municipios conurbados en la zona metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones

regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión y que en dicha ley se establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano y la forma en que se tomarán sus determinaciones. A dicho consejo le corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

Estas disposiciones constitucionales aplican sólo a la zona metropolitana de la Ciudad de México, por lo que sigue pendiente reformar nuestra constitución para dotar de facultades a estados y municipios a coordinarse para una mejor gestión metropolitana que incida en el equilibrio armónico entre los procesos de urbanización, producción, población y sustentabilidad ambiental.

Las zonas metropolitanas se pueden concebir como una delimitación geográfica y social de ciudades, en las que personas interactúan sin distinción de límites y comparten de manera habitual actividades económicas, políticas, sociales, culturales, y territoriales. En esa delimitación territorial, se genera una gran interrelación de actividades de distinta índole, tales como flujos de inversión, dependencia laboral, de movilidad e incluso de prestación de servicios públicos de manera que resulta imposible tomar una decisión sobre una ciudad de la zona metropolitana sin considerar todo su entorno.

El concepto de zona metropolitana surge en Estados Unidos de América en la década de los años veinte y se ocupó para referirse a una “ciudad grande”. Naciones Unidas define zona metropolitana como: “la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa” (Unikel, 1978:118).

En México el Consejo Nacional de Población (Conapo), define como “zona metropolitana al conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica.

También se incluyen a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas de las zonas metropolitanas en cuestión. Adicionalmente, se define como zonas metropolitanas a todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así

como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.

La evolución de la delimitación de las zonas metropolitanas en México, pasó de 26 zonas metropolitanas identificadas de 1940 a 1980, a 59 en 2010, según el estudio de Consejo Nacional de Población (Conapo), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), las cuales concentran a 367 municipios, representando a 56.8 por ciento de la población, es decir, 63.8 millones de habitantes.

La realidad metropolitana en la que vive más de la mitad de los mexicanos, requiere mejorar la capacidad de respuesta de los tres ámbitos de gobierno, lo que implica incidir en diversos mecanismos, instrumentos y estrategias de planeación, coordinación y gestión, para enfrentar los múltiples retos que las aquejan y darle viabilidad de largo plazo a la calidad de vida de sus habitantes.

De tal forma que es fundamental avanzar hacia una distribución territorial de la población y sus actividades más equilibradas, bajo condiciones de equidad que reduzcan la pobreza, marginación y desigualdad social que existe en las ciudades, al tiempo de constituirse en espacios de ejercicio de los derechos humanos.

Una realidad a la que se enfrentan municipios que integran a las zonas metropolitanas, es la fragmentación de tipo político, territorial y de decisiones de injerencia jurisdiccional que envuelve a cada municipio, quienes además, generalmente tienen autoridades emanadas de distintas corrientes políticas con visiones, planes y proyectos divergentes que les impide avances sustanciales en sus procesos de planeación integral, obstaculizando con ello una verdadera asociación entre municipios y/o entre entidades federativas, generándoles problemas de tipo funcional, económico, social y político.

La Carta Magna considera a los municipios como una instancia administrativa, y los establece como base de la división territorial de los estados y de su organización política, y en la actualidad no les otorga el carácter de orden jurídico a los que se encuentran ubicados dentro de una zona metropolitana, quedando en una situación singular que ha permitido su control por los gobiernos estatales, que los limitan en su régimen, y en reiteradas ocasiones los acota para por motu proprio atender las problemáticas de administración y gobernabilidad de sus límites territoriales.

Si bien es cierto, es potestad de cada municipio atender sus propias necesidades de planeación, también es cierto que pueden conseguir ventajas comunes cuando los municipios se asocian entre sí a nivel metropolitano.

La falta de una adecuada legislación con relación a las facultades que tienen las distintas autoridades sobre los asuntos metropolitanos, así como los mecanismos y el manejo de los recursos federales destinados para el desarrollo de estas zonas, no permite detonar positivamente las ventajas sociales y económicas que

las metrópolis representan y por el contrario, robustecen el desorden y la falta de acuerdos entre las autoridades con respecto a su manejo.

A pesar de que se han realizado diversos esfuerzos por atender el tema metropolitano, como lo ha sido la creación del Fondo Metropolitano, con el que se trata de impulsar la competitividad económica y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, hasta el día de hoy, el manejo del tema y de los recursos que reciben las zonas metropolitanas, ha sido poco eficiente y poco transparente por algunas entidades federativas, debido a que los recursos en ocasiones se ejercen de manera tardía y cuando se ejercen, muchas veces no son para proyectos de impacto metropolitano, lo que convierte muchas veces a dichos montos en cajas chicas de gobiernos locales. A parte de que la participación de los alcaldes en la toma de decisiones y en el destino de los recursos, es limitada y en algunas ocasiones nula.

La legislación vigente resulta insuficiente para asegurar la planeación y la coordinación de índole metropolitana. Por lo tanto se carece de instituciones u órganos encargados con las atribuciones suficientes para ejercer la acción especializada que requiere el ordenamiento territorial y el fomento del desarrollo metropolitano sustentable.

El tema metropolitano es necesariamente concurrente, ya que conlleva una toma de decisiones entre autoridades con distinto nivel de representación política y programas de gobierno sobre asuntos, necesidades y problemas que trascienden el ámbito municipal y cuyas consecuencias pueden repercutir muchas veces en el desarrollo de la entidad federativa respectiva.

La insuficiencia del marco legal actual en esta materia, las diferencias en la normatividad urbana, las disposiciones administrativas contrapuestas y la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación entre estados y municipios constituyen serios obstáculos para la administración y gestión metropolitana. A pesar de que estados y municipios en colaboración con la federación han realizado distintos esfuerzos de coordinación intergubernamental a través de acuerdos, convenios, organismos y consejos, mismos, que en reiteradas ocasiones, se han caracterizado por su limitada capacidad de funcionamiento en el diseño de políticas y estratégicas de planeación urbana.

Es fundamental que se cristalice una reforma constitucional que permita subsanar omisiones jurídicas en este tema, principalmente cuando resultan tan significativas cada vez que se discuten y aprueban los presupuestos de egresos de cada año en materia metropolitana y para acciones relevantes en términos de derechos humanos de las personas, como en infraestructura y medio ambiente que implican mejorar el bienestar y calidad de vida de casi 64 millones de personas que viven en zonas metropolitanas.

Por ello, resulta impostergable mejorar los mecanismos de gestión y coordinación metropolitana entre los diversos ámbitos de gobierno, como son hasta la fecha los

Consejos de Desarrollo Metropolitano y para lo cual será necesario que el Congreso de la Unión cuente con facultades para regular el tema a través de una ley bloque de constitucionalidad o ley general. Lo anterior se explica en virtud de que cualquier determinación legislativa que eventualmente adopte el Congreso en la materia tendrá implicaciones importantes en la organización jurídico-política y sus relaciones de horizontalidad con otros municipios y verticales tanto con el gobierno estatal como el federal. Dicha complejidad jurídica solamente puede ser solventada con una ley de carácter general con características de vinculatoriedad en los tres órdenes de gobierno.

El contenido de esta propuesta puede subsumir las líneas de orientación del régimen metropolitano de la recientemente promulgada reforma de la Ciudad de México.

En este orden de ideas, la presente iniciativa busca reformar los artículos 73, 115 y 116 constitucionales a efecto de generar el desideratum más amplio a favor de consolidar los cauces por los cuales pueda transitar la modernización de la vida de nuestras ciudades y municipios.

En virtud de lo expuesto, se propone otorgar atribuciones al Congreso de la Unión para la emisión de una Ley General en materia de Gestión Metropolitana que establezca el marco de actuación, desarrolle los principios, defina los rubros, instancias, derechos y obligaciones de las partes en esta trascendente materia. Dicha legislación si bien tendrá relación con la señalada en la actual fracción XXIX-C, en materia de asentamientos humanos, esta iniciativa propone dejar dicho párrafo intocado a efecto de no trastocar el régimen que en la materia ya existe con un grado importante de madurez.

Los cambios que se proponen a los artículos 115 y 116 pretenden abrir las hipótesis recepcionales de la eventual legislación general que se vislumbra como ley general de gestión metropolitana.

Decreto

Único. Se crea un inciso b) en la fracción XXIX-C del artículo 73 , se reforma el inciso c de la fracción V y la fracción VI del artículo 115 y se adiciona la fracción X del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-B. ...

XXIX-C. Para expedir:

a) Las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución; y

b) La legislación general en materia de gestión metropolitana, que contemplará la regulación derivada de la continuidad demográfica de dos o más municipios ubicados en una o más entidades federativas a efecto de generar las condiciones necesarias para la ejecución de servicios públicos con base en principios de sustentabilidad, interoperabilidad, equidad, eficacia, eficiencia y corresponsabilidad, en las materias de protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; desarrollo urbano; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

Dicha legislación dispondrá los requisitos para la creación y funcionamiento de entidades de gestión metropolitana, así como sus facultades, finalidades, objetivos y mecanismos de financiamiento.

XXIX-D a XXX. ...

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. a IV. ...

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) y b) ...

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios. Los municipios que integren zonas metropolitanas participarán en la planeación del desarrollo regional e incluirán en dicha planeación las acciones de las entidades de orden metropolitana que correspondan;

d) a i) ...

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos,

en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a las disposiciones en la materia.

VII. a X. ...

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. a IX. ...

X. La federación, los estados y municipios conurbados en zonas metropolitanas, coadyuvarán para que las entidades de gestión metropolitana correspondientes cumplan con sus funciones, en términos de la legislación en la materia

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión emitirá la legislación general a que se refiere el presente decreto dentro de los 365 días de la entrada en vigor de este decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2016.

Diputado Carlos Alberto de la Fuente Flores (rúbrica)

Que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Guadalupe Acosta Naranjo, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

En el contexto del paulatino deterioro del sistema educativo nacional y frente a las demandas de diversos sectores de la sociedad y de los propios maestros de impulsar iniciativas para mejorar sus condiciones, el Constituyente Permanente acordó en la legislatura anterior reformas a nuestra Ley Fundamental para mejorar la calidad de la educación, establecer mecanismos de evaluación permanente y abrir mejores oportunidades de desarrollo profesional y académico para los docentes, basados en su desempeño.

La reforma constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013. Con la reforma, se creó el Servicio Profesional Docente, estableciendo que el ingreso y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan.

Se determinó que la ley reglamentaria fijara los términos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio, y que serían nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Se constituyó así mismo, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), como organismo público autónomo, dotándolo de personalidad jurídica y patrimonio propio, con la atribución de evaluar el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

El Instituto deberá diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema educativo en su conjunto, así como expedir los lineamientos a los que deben sujetarse las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden. También deberá generar y difundir información, así como emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad.

Se determinó en la Carta Magna que el Instituto deberá regir sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

De la misma manera, se incluyó dentro de las facultades del Congreso de la Unión, la de expedir las normas para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad.

La legislación secundaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de septiembre de 2013 desarrolló la reforma constitucional descrita, buscando armonizar la Ley General de Educación con la evaluación educativa y el servicio docente y expidió dos leyes adicionales, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Una educación de calidad no se puede alcanzar sin compromisos del estado y sin una política educativa acorde con la reforma constitucional y legal que se aprobó. Por eso, se establecieron en la Ley General de Educación medidas como defensa de la escuela pública gratuita, prohibiendo el pago de cuotas para condicionar la inscripción, el acceso a la escuela, la aplicación de exámenes o la entrega de documentos; autonomía de gestión de las escuelas; escuelas de tiempo completo; prohibición de alimentos que no favorezcan la salud de los educandos; revisión del modelo educativo y el compromiso del gobierno federal a destinar recursos crecientes para el rescate de la educación normal y para programas que mejoren la equidad.

La reforma facultó a la Secretaría de Educación Pública (SEP) para emitir, en las escuelas de educación básica, lineamientos generales a fin de formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como finalidad mejorar la infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación entre los alumnos, maestros y padres de familia bajo el liderazgo del director.

Para desarrollar la reforma constitucional, se determinó que el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica deberá sujetarse a los lineamientos, medidas, programas y demás disposiciones generales que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicios Profesional Docente.

Además, se fortalecieron las atribuciones exclusivas de la SEP en materia de actualización y revisión de planes de estudio para la educación básica, media superior y formación de docentes; planeación y evaluación educativa; lineamientos que deberán sujetarse el expendio y distribución de los alimentos y bebidas preparados y procesados dentro de las escuelas, en cuya elaboración se cumplirán los criterios nutrimentales que para tal efecto determine la Secretaría de Salud. Se estableció la corresponsabilidad de la SEP y las autoridades educativas locales para garantizar la operatividad del Servicio Profesional Docente y se indicó que el INEE y las autoridades educativas evaluarán los resultados de calidad educativa de los programas.

En el caso de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, se crea un ordenamiento jurídico para regular el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y al INEE. Se prevé como finalidad del Sistema, garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

Se estableció que la evaluación educativa será sistemática, integral, obligatoria y periódica y considerará los contextos demográfico, social y económico de los agentes del SEN, así como los recursos o insumos humanos, materiales y financieros destinados a éste; que la evaluación no será punitiva y que el INEE contribuiría a la evaluación de los procesos de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los docentes y que las directrices que resulten de la evaluación educativa serán obligatorias para las autoridades y orientarán las políticas educativas y la asignación del gasto público.

La ley enuncia que toda información relacionada con el Sistema será de interés social y de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones en materia de información pública, transparencia y protección de datos personales, para ello el Instituto garantizará el acceso a la información que tenga en posesión.

Se faculta al Instituto para emitir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federales y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan, además de prever las causales de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de sus obligaciones.

Con objeto de facilitar la participación activa y equilibrada de los actores del proceso educativo, de los sectores social, público y privado, se creó el Consejo Consultivo con la finalidad de conocer, opinar y dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones que realice el Instituto, las directrices que de ellas deriven así como las acciones de difusión.

Finalmente, la Ley General de Servicio Profesional Docente establece criterios, términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio, con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores.

En esta ley, se mandató establecer un sistema de formación, actualización y desarrollo profesional de los maestros, con cursos gratuitos, pertinentes y congruentes para su desempeño en el aula; otorgar incentivos al docente en escuelas que atiendan estudiantes que provengan de hogares pobres o en zonas alejadas de centros urbanos y un compromiso explícito para revisar y reestructurar el sistema de normales públicas, destinando recursos para ello.

De acuerdo a lo aprobado, el ingreso al servicio será a través de concursos de oposición; quienes resulten seleccionados obtendrán un nombramiento que será definitivo, de base y por tiempo indeterminado a los seis meses, si no hay nota desfavorable en el expediente del trabajador.

Los docentes de nuevo ingreso estarán sujetos a un período de inducción de dos años con acompañamiento de un tutor designado por la autoridad educativa; ésta evaluará el desempeño del docente al término del ciclo escolar, brindando apoyos y programas pertinentes para apoyarlo en su práctica. En caso de no atender

dichos apoyos y programas o mostrar un nivel insuficiente en la práctica docente, se darán por terminados los efectos del nombramiento.

Quienes pasen el período de inducción serán evaluados cada cuatro años, cuando menos. Si en la evaluación se identifica la insuficiencia en el nivel de desempeño, se ofrecerán programas de regularización. Antes del inicio del ciclo escolar se dará otra oportunidad; de persistir la insuficiencia, con nuevos programas de regularización se dará una última oportunidad al siguiente ciclo escolar. En caso de que se incumpla con la regularización o no alcance resultados suficientes en la tercera evaluación, se darán por terminados los efectos del nombramiento.

Este mismo proceso se aplicará a los docentes, directivos y supervisores en servicio, con nombramiento definitivo previo a la entrada en vigor de la ley, pero en caso de incumplimiento de regularización o insuficiencia en la evaluación a la tercera oportunidad no se darán por terminados los efectos del nombramiento, sino que el trabajador será readscrito a otras tareas o podrá incorporarse a programas de retiro.

En los artículos transitorios, se dispone que quienes estén en servicio sin tal nombramiento serán sujetos también a evaluación de desempeño. Si obtienen resultados suficientes tendrán nombramiento definitivo y quedarán incorporados al Servicio Profesional Docente; en caso de no someterse a la evaluación, incumplir con programas de regularización u obtener resultados insuficientes en la tercera oportunidad, serán separados del servicio público.

Quienes aspiren a una promoción a cargos de dirección o supervisión o a promociones dentro de la misma función, lo conseguirán a través de concursos de oposición. Las promociones están sujetas a evaluación de desempeño.

También terminarán los efectos del nombramiento en caso de incumplir con obligaciones del servicio, como participar en los procesos de evaluación; cumplir con el periodo de inducción; prestar servicios docentes; presentar documentación fidedigna dentro de los procesos a que se refiere la ley y atender programas de regularización, formación continua, capacitación y actualización.

Si algún trabajador cae en alguna de estas condiciones, se le hará saber con diez días hábiles de anticipación. En caso de inconformidad, el afectado puede optar por un recurso administrativo de revisión previsto en la ley o acudir a la autoridad jurisdiccional que corresponda

Los ingresos, promociones o reconocimientos que no sean hechos conforme a la ley serán nulos.

La ley estableció un compromiso de la autoridad educativa para revisar y reestructurar el sistema de normales públicas, destinando recursos para ello.

Argumentación

La participación del Grupo Parlamentario del PRD en la discusión y aprobación de la reforma constitucional y de la legislación secundaria, se dio sobre la base de fortalecer la escuela pública, laica y gratuita; así como el respeto a los derechos de los trabajadores del magisterio.

La educación pública –gratuita, laica y de calidad– es una reivindicación histórica del pueblo mexicano. Sin ella, solamente las personas de mayores ingresos podrían beneficiarse. El PRD la ha defendido y promovido siempre como un mecanismo fundamental de progreso y de beneficio social. La educación pública iguala las oportunidades y por tanto reiteramos su defensa e impulso.

La educación pública de calidad no se puede alcanzar sin compromisos del Estado para mejorar la infraestructura escolar, fortalecer la formación y actualización de los docentes y mejorar sus condiciones laborales. La evaluación debe localizar problemas y deficiencias en el sistema en su conjunto para poder implementar políticas que mejoren el proceso enseñanza aprendizaje y las condiciones bajo las cuales se desempeñan las escuelas.

El Congreso entendió que una educación pública de calidad no se alcanza culpando a los docentes del creciente deterioro educativo. Los docentes no pueden ser culpables de las deficiencias educativas que se han gestado por la relación de complicidad entre el poder público y ciertas camarillas, que ha generado vicios y corrupción e impactado negativamente los resultados del presupuesto público que se ha invertido en el sector. Los maestros tampoco pueden ser responsables por la existencia de una burocracia que ha sido inoperante para instrumentar una educación pública con las aspiraciones contenidas en el artículo 3o. constitucional.

A las y los profesores hay que revalorarlos en su justa dimensión, a partir de las condiciones del entorno en que vienen desempeñando su trabajo. Lo que los maestros necesitan es que funcione adecuadamente el Sistema Educativo Nacional, que las escuelas cuenten con servicios básicos, la infraestructura y los materiales pertinentes y que de manera sistemática tengan los apoyos y las oportunidades para actualizarse, de tal forma que puedan cumplir mejor con la tarea que les corresponde desempeñar.

A casi dos años de la entrada en vigor de estas reformas legales, la SEP no ha realizado acciones para enfrentar los problemas de insuficiencia en la formación y actualización docente y se ha mantenido pasiva ante los grandes rezagos de nuestro sistema educativo.

La aplicación de la reforma se ha reducida a una visión punitiva de la evaluación, que por sí misma no mejora la educación ni abre oportunidades para el desarrollo profesional del magisterio basadas en su desempeño.

Se están destinando más recursos para la evaluación que para la formación y actualización docente, e incluso un despliegue policial de 6 mil elementos para “cuidar” a 4 mil maestros que se iban a evaluar en Guerrero en diciembre pasado o de 10 mil policías para “resguardar” a menos de 3 mil maestros que se presentaron al proceso, en diciembre.

El reciente anuncio de que resultado de la evaluación se va a “castigar” a 3 mil 360 docentes por no haber acudido a los procesos de evaluación de 2015 y que se va a “premiar” con un aumento extraordinario de hasta 35 por ciento de incremento salarial a quienes obtuvieron resultados sobresalientes.

Queda clara la perversidad que tiene el sistema reducido a premios y castigos, no a un sistema de formación, de mejoramiento de las condiciones en que se ejerce la docencia. Debe abandonarse esta visión punitiva de la evaluación, si queremos alcanzar una educación con calidad y equidad. Generar más conflictos no resolverá las urgentes carencias que el sistema enfrenta.

Por esa razón, se propone eliminar de nuestra Carta Magna cualquier relación que tenga la evaluación con la permanencia en el empleo del trabajador de la educación.

Agregar como una causa más de despido el no presentarse a una evaluación es una sobrerregulación innecesaria dado que tal situación ya se encuentra establecida en otras regulaciones laborales, por lo que se suscita una contradicción en la ley. El apartado B del artículo 123 prevé la “inamovilidad” de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y no aplica para otros servidores públicos un sistema de evaluación que tenga como consecuencia el cese de labores sin responsabilidad para la entidad o dependencia a la cual sirven. Por ejemplo, un médico, una enfermera, un trabajador ambiental, un proyectista, no están sujetos a las mismas presiones a las que se ha puesto al trabajadores de la educación, ni como consecuencia de no ser “idóneo” para el puesto de trabajo en que se desenvuelve, se le cesa sin más.

Existen ya disposiciones en la Ley Federal del Trabajo, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B y en las Condiciones Generales de Trabajo, así como en Reglamentos Internos de Trabajo, para cesar el personal por causa justificada, por lo que es improcedente mantener vigente una disposición de esta naturaleza en un dispositivo constitucional, cuyo objeto no es la regulación de las relaciones laborales, reconocidas en el artículo 123 y en Convenios Internacionales reconocidos por nuestro país.

En suma, la presente iniciativa pretende retomar el camino para una educación de calidad, equitativa y que cuente con la colaboración de los docentes, sin cuyo concurso y confianza en las instituciones hace insostenible un proceso de reforma educativa que tanta falta hace a nuestro país.

Es necesaria una revisión amplia del proceso de formación docente, que durante décadas resultó abandonado, para que las escuelas normales públicas, generen los maestros que el país requiere. No puede existir una educación de mejor nivel si las normales siguen en el atraso formativo, sin mejorar su plan de estudios y en medio de carencias.

El rescate del sector educativo requiere entrar al fondo de los temas académicos, de contenidos y formas de enseñanza, de formación y actualización docente y encarar los problemas de deterioro y abandono en materia de infraestructura que afectan a las escuelas públicas del país.

Mejorar la educación no está a debate. Cómo mejorarla, con qué énfasis, ritmos y métodos, puede concitar diferencias, pero éstas siempre serán de forma y no de fondo.

En el PRD asumimos que la educación es el camino correcto para fomentar el desarrollo individual y colectivo de nuestra sociedad, y que representa la mejor vía para lograr la movilidad social y acabar con el principal problema de México, que es la desigualdad. Estamos a favor de mejorar la educación; de crear nuevas y mejores escuelas, de dar mantenimiento, actualizar y equipar las existentes; de fortalecer la formación docente y otorgar certidumbre y las mejores condiciones de trabajo para los maestros.

El rescate del sector educativo requiere entrar al fondo de los temas académicos, de contenidos y formas de enseñanza, de formación y actualización docente y encarar los problemas de deterioro y abandono en materia de infraestructura que afectan a las escuelas públicas del país.

Fundamento legal

El suscrito, diputado Guadalupe Acosta Naranjo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta Asamblea la siguiente Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o

...

...

I y II. ...

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción y el reconocimiento en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;

IV. a IX. ...

...

...

...

...

...

...

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo . El Congreso de la Unión adecuará la legislación secundaria acorde con lo dispuesto en el presente Decreto, dentro de los 90 días posteriores a la entrada en vigor del presente mismo.

Tercero . Los resultados de la evaluación de desempeño llevada a cabo en 2015 no tendrán efecto sobre la permanencia de los trabajadores de la educación convocados a los mismos.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2016.

Diputado Guadalupe Acosta Naranjo (rúbrica)

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de las Leyes Federal del Trabajo, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Seguro Social, General de Salud, Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, a cargo de la diputada María Hadad Castillo, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, María Hadad Castillo, diputada de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que me confiere lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6o., fracción I; 77, numeral primero, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente: iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos ordenamientos secundarios en materia de licencias de maternidad y paternidad así como de lactancia materna, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La alimentación es uno de los más importantes derechos fundamentales del ser humano, éste se encuentra consagrado en el artículo 4o. constitucional y establece que la alimentación debe ser nutritiva, suficiente y de calidad y que el estado tendrá la obligación de garantizársela a las personas.

Este derecho reviste gran importancia porque la alimentación es el proceso natural que efectúan todas las personas para mantenerse con vida y gozar de una buena salud y se concibe desde el momento que una persona adquiere vida y hasta que deja de disfrutar de ella.

En este sentido, la lactancia materna es una herramienta clave para brindar por primera vez alimentación a un ser humano, la ingesta de leche de la madre permite que los recién nacidos comiencen a tener una vida y desarrollo sano y a lo largo de su crecimiento adquieran menos enfermedades, en definitiva con la actividad natural del amamantamiento se combate directamente la mortalidad infantil y se impulsa el desarrollo de las niñas y niños, especialmente en aquéllos menores de un año.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda alimentar a los recién nacidos exclusivamente con leche materna durante los primeros 6 meses de vida y luego combinarla con alimentos complementarios hasta los 2 años, obteniendo con ello diversos beneficios como proteger a los lactantes de ciertas enfermedades, como diarreas, infecciones respiratorias, neumonía, infecciones en

los oídos y en las vías urinarias; contribuyendo además a espaciar los nacimientos.

Sin embargo, a pesar de esta recomendación, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, por sus siglas en inglés (UNICEF), menciona que en México el promedio de lactancia materna exclusiva durante los primeros 6 meses de vida es de sólo 14.4 por ciento, el más bajo en Latinoamérica, junto con República Dominicana.

La lactancia materna es una de las medidas más eficaces para prevenir la morbilidad y la mortalidad infantil, asimismo es una medida preventiva contra el sobrepeso y la obesidad, y la mejora del desarrollo cognoscitivo de los infantes pero no solamente trae beneficios al desarrollo de los recién nacidos, sino también a la salud de las madres, es así que la Organización Mundial de la Salud (OMS) advierte que las mujeres que no amamantan corren un riesgo 4 por ciento mayor de padecer cáncer de mama y 27 por ciento mayor de padecer cáncer ovárico, y están expuestas a un riesgo mayor de padecer de anemia por deficiencia de hierro, y de fracturas de cadera, hipertensión, accidentes cerebro vasculares y algunas enfermedades cardiovasculares.

A partir de la recomendación de la Organización Mundial de la Salud, el Estado mexicano establece en su marco normativo diversas reformas a diferentes ordenamientos en materia de lactancia materna, es así que mediante decreto publicado el 2 de abril de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, se emitieron diversas disposiciones a las leyes mexicanas para establecer que las mujeres tendrán acceso a la capacitación y fomento para la lactancia materna, amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de edad.

Además las mujeres durante el periodo de lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a sus hijos o para efectuar la extracción manual de leche, en lugar adecuado e higiénico que designe la institución o dependencia.

Sin embargo, a pesar de la buena voluntad de los legisladores al establecer las reformas citadas con antelación, no ha sido suficiente para incrementar los índices positivos que visibilicen un aumento en el número de mujeres que amamantan a sus hijos durante seis meses tal y como lo recomienda la Organización Mundial de la Salud.

En este tenor, es importante que se favorezca a las mujeres brindándoles la posibilidad de que decidan atender la recomendación de la OMS, a través garantías establecidas en las leyes que les permitan tanto a ellas como a sus hijos e hijas a ejercer y disfrutar de su derecho a la lactancia materna, es por ello que, como legisladora, tengo la firme convicción de la necesidad de ampliar el periodo de licencia de maternidad por 7 meses; es decir, que la mujer pueda disfrutar de

cuatro semanas antes del parto y posteriormente a ello, cuando el bebé haya nacido se le otorgue un descanso forzoso de veinticuatro semanas (6 meses) para que puedan amamantar a libre demanda a sus recién nacidos; lo anterior, sin duda alguna permitirá que se logre cumplir y atender con la recomendación de la Organización Mundial de la Salud de incentivar a las mujeres para que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida del infante.

Por otra parte, es necesario fomentar una firme cultura en las mujeres para que ejerzan libremente el derecho de amamantar a sus hijos y a la par se empiece a crear conciencia en las autoridades que ocupan espacios en los sectores públicos y privados en aras de que este derecho sea ejercido por las madres en la comodidad de sus hogares y apegándose a la libre demanda de la ingesta de leche materna cuando lo solicite el recién nacido.

Para tal fin, se requiere que las leyes garanticen que las mujeres trabajadoras sean protegidas otorgándoles el derecho de Licencia Materna y protegiéndoles su derecho a la lactancia materna, por ello, se propone que se establezca que deban disfrutar de un periodo obligatorio de veinticuatro semanas (seis meses) después del parto para que ejerzan y gocen del derecho natural que tienen de amamantar a sus bebés, asimismo cabe destacar que este periodo deberá ampliarse en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo.

Asimismo, aparejado con las reformas que me permito proponer considero que es sumamente importante sumar esfuerzos para que la cultura de la lactancia materna sea una realidad en nuestro país, por ello, las autoridades competentes deben establecer y ejecutar políticas públicas que permitan el fomento y capacitación incentivando para que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo periodo de vida de los infantes, con lo que tengo la firme seguridad que se logrará crear en las mujeres una conciencia sobre los beneficios que trae amamantar a los lactantes durante las primeras horas y los primeros días de vida debido a que impacta favorablemente en su desarrollo y en la salud de ellas mismas.

Por otra parte esta iniciativa también garantiza a los hombres disfrutar de su licencia de paternidad, la cual será de seis semanas obligatorias posteriores al parto, lo que se traducirá en que éstos se involucren más en los cuidados de los hijos en apoyo y solidaridad con las mujeres y con ello exista una plena corresponsabilidad entre padre y madre en igualdad de condiciones frente a las tareas que se requieran en el hogar, el cuidado y disfrute de las hijas e hijos.

Es por todo lo argumentado con anterioridad que una servidora propone la presente iniciativa modificando e impactando diversos ordenamientos normativos a fin de adicionar en su contenido que en materia de salud las mujeres deberán contar con un periodo obligatorio de descanso después del parto de veinticuatro semanas (seis meses) para que puedan disfrutar del derecho a la lactancia

materna a su favor y al de sus hijos e hijas, atendiendo la recomendación de la Organización Mundial de la Salud.

Con base en lo anterior, someto a la consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 123 en su apartado A), fracción V y en su apartado B), fracción XI, inciso C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforma la denominación del título quinto para denominarse Protección en la maternidad, los artículos 164, 165, 166, 167, 168, 169 y 170, se adicionan el capítulo único denominado Licencia de maternidad y paternidad y los artículos 170 Bis, 170 Ter, 170 Quáter y 170 Quinqués, se deroga la fracción XVII Bis del artículo 132 todos de la Ley Federal del Trabajo; se reforman las fracciones I, II, III y IV y se adiciona la fracción V del artículo 39 todos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; se reforma el artículo 85, la sección segunda para denominarse De las prestaciones en especie y la licencia de maternidad, contenida en el capítulo IV denominado Del seguro de enfermedades y maternidad; las fracciones I, II, III y IV y se adiciona la fracción V del artículo 94 todos de la Ley del Seguro Social; se reforman las fracciones I, I Bis, II, III, IV, V y se adicionan las fracciones VI y VII todas del artículo 61 de la Ley General de Salud; se reforma el artículo 28 y se adiciona el inciso F) a la fracción VIII del artículo 43 todos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; se reforma el artículo 11 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y por último se reforman los artículos 149, 150, 152 y se adicionan los artículos 152 Bis, 152 Ter y 152 Quáter todos del capítulo sexto de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

Artículo Primero. Se reforma el artículo 123 en su apartado A), fracción V y en su apartado B), fracción XI, inciso C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

...

A...

I. a la IV. ...

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de cuatro semanas de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otras veinticuatro semanas después del mismo , ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Los periodos de descanso referidos, se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del embarazo o del parto, según el certificado médico correspondiente; debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Para el caso del padre, contará obligatoriamente con el periodo de descanso de seis semanas inmediatamente posteriores al parto, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

En caso de fallecimiento de la madre, el padre podrá hacer uso de la totalidad o, en su caso, del periodo de descanso que reste contabilizado a partir de la fecha del parto, incluyendo el goce de las prestaciones sociales que se hayan autorizado con anterioridad a la madre.

Si se tratara del fallecimiento de la hija o el hijo, el periodo de descanso constará de seis semanas obligatorias tanto para la madre como para el padre.

En caso de adopción de un infante la madre tendrá derecho a disfrutar de un descanso de dieciséis semanas y el padre de un descanso de cuatro semanas, con goce de sueldo posteriores al día en que lo reciban.

En el supuesto de que la hija o el hijo o, en su caso, que el infante adoptado, hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el periodo de descanso para la madre será de veinte semanas y para el padre de ocho semanas posteriores al parto o, en su caso, al recibimiento del infante, previa presentación del certificado médico correspondiente, este periodo podrá ampliarse por el tiempo necesario.

En el periodo de lactancia las mujeres deberán disfrutar obligatoriamente de veinticuatro semanas de descanso para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de apoyo de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

De la VI a la XXXI...

B...

I. a la X. ...

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) a la b) ...

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de cuatro semanas de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otras veinticuatro semanas después del mismo, ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Los periodos de descanso referidos, se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del embarazo o del parto, según el certificado médico correspondiente; debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Para el caso del padre, contará obligatoriamente con el periodo de descanso de seis semanas inmediatamente posteriores al parto, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

En caso de fallecimiento de la madre, el padre podrá hacer uso de la totalidad, o en su caso, del periodo de descanso que reste contabilizado a partir de la fecha del parto, incluyendo el goce de las prestaciones sociales que se hayan autorizado con anterioridad a la madre.

Si se tratara del fallecimiento de la hija o el hijo, el periodo de descanso constará de seis semanas obligatorias tanto para la madre como para el padre.

En caso de adopción de un infante la madre tendrá derecho a disfrutar de un descanso de dieciséis semanas y el padre de un descanso de cuatro semanas, con goce de sueldo posteriores al día en que lo reciban.

En el supuesto de que la hija o el hijo o, en su caso, que el infante adoptado, hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el periodo de descanso para la madre será de veinte semanas y para el padre de ocho semanas posteriores al parto o, en su caso, al recibimiento del infante, previa presentación del certificado médico correspondiente, este periodo podrá ampliarse por el tiempo necesario.

En el periodo de lactancia las mujeres deberán disfrutar obligatoriamente de veinticuatro semanas de descanso para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de apoyo de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) a la f)...

XII a la XIV...

Artículo Segundo. Se reforma la denominación del título quinto para denominarse Protección en la maternidad, los artículos 164, 165, 166, 167, 168, 169 y 170, se adicionan el capítulo único denominado Licencia de maternidad y paternidad, y los artículos 170 Bis, 170 Ter, 170 Quáter y 170 Quinqués, se reforma la fracción XVII y se deroga la fracción XVII Bis, ambas del artículo 132, todos de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 132. ...

XXVII. Proporcionar a las mujeres embarazadas la protección que establezcan los reglamentos; y

XXVII Bis. Se deroga

XXVIII. ...

Título	Quinto
Protección en la maternidad	

Artículo 164. Las modalidades que se consignan en este capítulo tienen como propósito fundamental, la protección de la maternidad.

Artículo 165. Las mujeres disfrutarán de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones que los hombres.

Artículo 166. Las mujeres durante el periodo del embarazo, no realizarán trabajos que exijan esfuerzos considerables y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación, tales como levantar, tirar o empujar grandes pesos, que produzcan trepidación, estar de pie durante largo tiempo o que actúen o puedan alterar su estado psíquico y nervioso.

Artículo 167. Cuando se ponga en peligro la salud de la mujer, o la del producto, ya sea durante el estado de gestación o el de lactancia y sin que sufra perjuicio en su salario, prestaciones y derechos, no se podrá utilizar su trabajo en labores insalubres o peligrosas, trabajo nocturno industrial, en establecimientos comerciales o de servicio después de las diez de la noche, así como en horas extraordinarias.

Artículo 168. Para los efectos de este título, son labores peligrosas o insalubres las que, por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, químicas y biológicas del medio en que se presta, o por la composición de la materia prima que se utilice, son capaces de actuar sobre la vida y la salud física y mental de la mujer en estado de gestación, o del producto.

Los reglamentos que se expidan determinarán los trabajos que quedan comprendidos en la definición anterior.

Artículo 169. En caso de que las autoridades competentes emitan una declaratoria de contingencia sanitaria, conforme a las disposiciones aplicables, no podrá utilizarse el trabajo de mujeres en periodos de gestación o de lactancia. Las trabajadoras que se encuentren en este supuesto, no sufrirán perjuicio en su salario, prestaciones y derechos.

Cuando con motivo de la declaratoria de contingencia sanitaria se ordene la suspensión general de labores, a las mujeres en periodos de gestación o de lactancia les será aplicable lo dispuesto por el artículo 429, fracción IV de esta ley.

Capítulo

Único

Licencia de maternidad y paternidad

Artículo 170. La madre y el padre ambos en su calidad de trabajador podrán gozar de la licencia de maternidad y/o paternidad según sea el caso, de acuerdo a los lineamientos previstos en el presente capítulo.

La madre trabajadora disfrutará forzosamente de un descanso de cuatro semanas antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otras veinticuatro semanas después del mismo, ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Los periodos de descanso referidos, se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del embarazo o del parto, según el certificado médico correspondiente; debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Para el caso del padre, contará obligatoriamente con el periodo de descanso de seis semanas inmediatamente posteriores al parto, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

En caso de fallecimiento de la madre, el padre podrá hacer uso de la totalidad o, en su caso, del periodo de descanso que reste contabilizado a partir de la fecha del parto, incluyendo el goce de las prestaciones sociales que se hayan autorizado con anterioridad a la madre.

Si se tratara del fallecimiento de la hija o el hijo, el periodo de descanso constará de seis semanas obligatorias tanto para la madre como para el padre.

Artículo 170 Bis. En caso de adopción de un infante la madre tendrá derecho a disfrutar de un descanso de dieciséis semanas y el padre de un descanso de cuatro semanas, con goce de sueldo posteriores al día en que lo reciban.

Artículo 170 Ter. En el supuesto de que la hija o el hijo o, en su caso, que el infante adoptado, hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el periodo de descanso para la madre será de veinte semanas y para el padre de ocho semanas posteriores al parto o, en su caso, al recibimiento del infante, previa presentación del certificado médico correspondiente, este periodo podrá ampliarse por el tiempo necesario.

Artículo 170 Quáter. Tanto la mujer como el hombre en su calidad de trabajadores tendrán pleno derecho de regresar al puesto que desempeñaban, siempre y cuando no haya transcurrido más de un año de la fecha del parto.

Asimismo, tendrán derecho a que se compute en su antigüedad los periodos que comprenden la licencia de maternidad y/o paternidad según sea el caso.

Artículo 170 Quinqués. En el periodo de lactancia las mujeres deberán disfrutar obligatoriamente de veinticuatro semanas de descanso para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de apoyo de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

Artículo Tercero: Se reforman las fracciones I, II, III y IV y se adiciona la fracción V del artículo 39 todos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para quedar como sigue:

Capítulo II
Seguro de la salud

Sección IV

Atención Médica Curativa, de Maternidad y de Rehabilitación Física y Mental

Artículo 35. ...

I. a la VII. ...

Artículo 36. ...

Artículo 37. ...

I. a la IV. ...

Artículo 38. ...

Artículo 39. ...

I. Asistencia obstétrica necesaria a partir del día en que el instituto certifique el estado de embarazo, dicha certificación señalará la fecha probable del parto.

II. Al goce forzoso de cuatro semanas de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otras veinticuatro semanas después del mismo, ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Los periodos de descanso contemplados en la fracción anterior, se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del embarazo o del parto, según el certificado médico correspondiente; debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

III. A la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida y ayuda para la lactancia cuando, según dictamen médico, exista incapacidad física o laboral para amamantar al hijo. Esta ayuda será proporcionada en especie, hasta por un lapso de seis meses con posterioridad al nacimiento, y se entregará a la madre o, a falta de esta, a la persona encargada de alimentarlo.

IV. En el periodo de lactancia a disfrutar obligatoriamente de veinticuatro semanas de descanso para amamantar a sus hijos. Además de asistencia médica, de apoyo de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

V. Con cargo al seguro de salud, una canastilla de maternidad, al nacer el hijo, cuyo costo será señalado periódicamente por el instituto, mediante acuerdo de la junta directiva.

Artículo Cuarto. Se reforma el artículo 85, la sección segunda para denominarse De las prestaciones en especie y la licencia de maternidad, contenida en el capítulo IV denominado Del seguro de enfermedades y maternidad, las fracciones I, II, III y IV y se adiciona la fracción V del artículo 94 todos de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

Artículo 85. Para los efectos de este seguro se tendrá como fecha de iniciación de la enfermedad, aquélla en que el instituto certifique el padecimiento.

El disfrute de las prestaciones de maternidad se iniciará a partir del día en que el instituto certifique el estado de embarazo. La certificación señalará la fecha probable del parto, la que servirá de base para el cómputo del periodo que comprende la licencia de maternidad prevista en la fracción II del artículo 94 del presente ordenamiento.

Sección
De las prestaciones en especie y la licencia de maternidad

Segunda

Artículo 94. ...

I. Asistencia obstétrica necesaria a partir del día en que el instituto certifique el estado de embarazo, dicha certificación señalará la fecha probable del parto;

II. Al goce forzoso de cuatro semanas de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otras veinticuatro semanas después del mismo, ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Los periodos de descanso contemplados en la fracción anterior, se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del embarazo o del parto, según el certificado médico correspondiente; debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

III. Ayuda en especie por seis meses para lactancia y capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida;

IV. Durante el periodo de lactancia deberán disfrutar obligatoriamente de veinticuatro semanas de descanso para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica, de apoyo de medicinas y del servicio de guarderías infantiles.

V. Una canastilla al nacer el hijo, cuyo importe será señalado por el consejo técnico.

Artículo Quinto. Se reforman las fracciones I, I Bis, II, III, IV, V y se adicionan las fracciones VI y VII todas del artículo 61 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Capítulo

V

Atención Materno-Infantil

Artículo 61. El objeto del presente capítulo es la protección materno-infantil y la promoción de la salud materna, que abarca el periodo que va del embarazo, parto, post-parto y puerperio, en razón de la condición de vulnerabilidad en que se encuentra la mujer y el producto.

La atención materno-infantil tiene carácter prioritario y comprende, entre otras, las siguientes acciones:

I. La atención integral de la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio, incluyendo la atención psicológica que requiera; así como asistencia obstétrica necesaria a partir del día en que el instituto de salud al que pertenezca, certifique el estado de embarazo, dicha certificación señalará la fecha probable del parto;

II. La atención de la transmisión del VIH/Sida y otras infecciones de transmisión sexual, en mujeres embarazadas a fin de evitar la transmisión perinatal;

III. La observancia de las licencias de maternidad y paternidad, consagradas en la fracción V del apartado A y en el inciso c) de la fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a lo relativo a los artículos 170, 170 Bis, 170 Ter, 170 Quáter y 170 Quinqués de la Ley Federal del Trabajo;

IV. La atención del niño y la vigilancia de su crecimiento, desarrollo integral, incluyendo la promoción de la vacunación oportuna, atención prenatal, así como la prevención y detección de las condiciones y enfermedades hereditarias y congénitas y, en su caso, atención, que incluya la aplicación de la prueba del tamiz ampliado, y su salud visual;

V. La revisión de retina y tamiz auditivo al prematuro;

VI. La aplicación del tamiz oftalmológico neonatal, a la cuarta semana del nacimiento, para la detección temprana de malformaciones que puedan causar ceguera, y su tratamiento, en todos sus grados, y

VII. La atención del niño y su vigilancia durante el crecimiento y desarrollo, y promoción de la integración y del bienestar familiar.

Artículo Sexto. Se reforma el artículo 28 y se adiciona el inciso F) a la fracción VIII del artículo 43 todos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 28. Las mujeres gozarán forzosamente de un descanso de cuatro semanas antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otras veinticuatro semanas después del mismo, ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Los periodos de descanso referidos, se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del embarazo o del parto, según el certificado médico correspondiente; debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Para el caso del padre, contará obligatoriamente con el periodo de descanso de seis semanas inmediatamente posteriores al parto, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Asimismo para garantizar las licencias de maternidad y paternidad, se deberá observar lo previsto en el inciso c) de la fracción XI del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a lo relativo a los artículos 170, 170 Bis, 170 Ter, 170 Quáter y 170 Quinqués de la Ley Federal del Trabajo.

En el periodo de lactancia las mujeres deberán disfrutar obligatoriamente de veinticuatro semanas de descanso para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de apoyo de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

Artículo 43. Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1o. de esta ley:

I. a la VII. ...

VIII. Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las condiciones generales de trabajo, en los siguientes casos:

a) a la e)

f) Licencia de maternidad y/o paternidad según sea el caso, de acuerdo a lo previsto en el inciso c) de la fracción XI del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a lo relativo a los artículos 170, 170 Bis, 170 Ter, 170 Quáter y 170 Quinqués de la Ley Federal del Trabajo.

IX. a la X.

Artículo Séptimo. Se reforma el artículo 11 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

Artículo 11 . Constituye violencia laboral: la negativa ilegal a contratar a la víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; la descalificación del trabajo realizado, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, la explotación, el impedimento a las mujeres de llevar a cabo el periodo de lactancia previsto en la ley, la inobservancia de los periodos de licencia de maternidad y paternidad consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley Federal del Trabajo y todo tipo de discriminación por condición de género.

Artículo Octavo. Se reforman los artículos 149, 150, 152 y se adicionan los artículos 152 Bis, 152 Ter y 152 Quáter todos del capítulo sexto de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, para quedar como sigue:

Capítulo Sexto
Servicio Médico Integral

Artículo 149. El servicio materno infantil se otorgará a los sujetos siguientes:

I. Personal militar femenino;

II. Esposa del militar;

III. Concubina del militar, e

IV. Hijas menores de edad, dependientes económicas del militar, que no hayan contraído matrimonio o establecido una relación de concubinato.

El servicio materno infantil comprende: consulta y asistencia obstétrica necesaria a partir del día en que el instituto certifique el estado de embarazo; prenatal; atención del parto; atención del infante, y ayuda a la lactancia.

Artículo 150. La capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, se orientarán a la incentivar a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida.

La ayuda para la lactancia cuando exista incapacidad física para amamantar al hijo, según dictamen médico correspondiente será proporcionada en especie, hasta por un lapso de seis meses con posterioridad al nacimiento del infante, y se entregará a la madre o, a falta de ésta, a la persona encargada de alimentarlo.

Durante el periodo de lactancia el personal militar femenino deberá disfrutar obligatoriamente de veinticuatro semanas de descanso para amamantar a sus hijos. Además, disfrutará de asistencia médica, de apoyo de medicinas y del servicio de guarderías infantiles.

Artículo 151. ...

Artículo 152. El personal militar femenino gozará forzosamente de un descanso de cuatro semanas antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otras veinticuatro semanas después del mismo, ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Los periodos de descanso referidos, se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del embarazo o del parto, según el certificado médico correspondiente; debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Para el caso del militar, contará obligatoriamente con el periodo de descanso de seis semanas inmediatamente posteriores al parto, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

En caso de fallecimiento de la madre, el militar podrá hacer uso de la totalidad o, en su caso, del periodo de descanso que reste contabilizado a partir de la fecha del parto, incluyendo el goce de las prestaciones sociales que se hayan autorizado con anterioridad a la madre.

Si se tratara del fallecimiento de la hija o el hijo, el periodo de descanso constará de seis semanas obligatorias tanto para la madre como para el padre.

Artículo 152 Bis. En caso de adopción de un infante el personal militar femenino tendrá derecho a disfrutar de un descanso de dieciséis semanas y el militar de un descanso de cuatro semanas, con goce de sueldo posteriores al día en que lo reciban.

Artículo 152 Ter. En el supuesto de que la hija o el hijo o, en su caso, que el infante adoptado, hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el periodo de descanso para el personal militar femenino será de veinte semanas y para el militar de ocho semanas posteriores al parto o, en su caso, al recibimiento del infante, previa presentación del certificado médico correspondiente, este periodo podrá ampliarse por el tiempo necesario.

Artículo 152 Quáter. Tanto la mujer como el hombre en su calidad de personal militar tendrán pleno derecho de regresar al puesto que desempeñaban, siempre y cuando no haya transcurrido más de un año de la fecha del parto.

Asimismo, tendrán derecho a que se computen en su antigüedad los periodos que comprenden la licencia de maternidad y/o paternidad según sea el caso.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4513-VII, jueves 21 de abril de 2016

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2016.

Diputada María Hadad Castillo (rúbrica)

Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Mariana Benítez Tiburcio, del Grupo Parlamentario del PRI

Mariana Benítez Tiburcio diputada federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 73 fracción XXI inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver

La violencia contra las mujeres por cuestiones de género ha existido desde antaño y tiene origen en la cultura patriarcal, de estereotipos de género y de falta de equidad entre hombres y mujeres que se encuentra inmersa en los ámbitos económicos, sociales, políticos y religiosos. Esta violencia limita el desarrollo de las mujeres individual y socialmente y puede ser de diversos tipos: física, psicológica, emocional, económica e inclusive política. Además puede ejercerse en dos ámbitos, en el privado y el público (ámbitos que no deben confundirse con la afectación en el desarrollo individual y social de la mujer). El ámbito privado está conformado por la pareja de la mujer y sus familiares, mientras que el ámbito público abarca la esfera escolar, laboral y comunitaria.

La cultura misógina en la que se gesta la violencia contra la mujer, aún caracteriza a nuestra sociedad y, en general a la cultura latina.

Aunque siempre ha existido esta violencia, fue a mediados de la década de los años 70 cuando nuestro país, influenciado por las tendencias internacionales de igualdad de género, incorporó en una reforma constitucional la igualdad entre el hombre y la mujer en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la década de los 80 se firmó y ratificó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y el 12 de enero de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres que permitió la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (enfocado al adelanto de las mujeres mexicanas).¹ En 2007 nuestro país emitió la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia y en 2008 sus reglamentos.

Pero no fue sino hasta 2009 con el caso González y otras, (también conocido como “Campo algodnero”) que se hizo patente a nivel internacional el alcance

que tenía aún la situación de violencia contra las mujeres en nuestro país. Como resultado, la Corte Interamericana pidió que el Estado mexicano emprendiera acciones para que, además de reparar los daños ocasionados, contrarrestara, desincentivara y sancionara estas conductas violentas.

El caso “Campo algodnero” ha sido emblemático, puesto que en él se manifestaron las omisiones y negligencias de las autoridades, la falta de voluntad política para enfrentar la violencia contra las mujeres y la impunidad; situaciones que quebrantan los principios del estado de derecho y constituyen un problema de carácter estructural reflejado en la ausencia de investigación y sanción de la mayoría de los actos de violencia contra las mujeres; lo que contribuye al fracaso de la función disuasoria y sancionadora del sistema penal y a la consecuente perpetuación de un contexto de violencia contra la mujer.

Lo anterior demuestra que el trabajo en materia de violencia contra las mujeres tiene aún un largo trecho por recorrer y es un tema cuya legislación penal aún es susceptible de mejora.

La importancia de disminuir la violencia contra las mujeres a través de una mejor legislación no radica únicamente en cumplir con lo requerido por la Corte Interamericana ni con los compromisos internacionales suscritos por México, sino en la necesidad de proteger a las mujeres mexicanas estableciendo tipos penales claros y homogéneos que permitan a las víctimas y a los ministerios públicos encuadrar al sujeto activo en la conducta típica sin necesidad de comprobar la concurrencia de diversas situaciones subjetivas.

Debemos saber que cualquier tipo de violencia atenta contra los derechos humanos y menoscaba los derechos universales de libertad, justicia y paz, necesarios para una vida digna², pero este menoscabo de derechos es especialmente grave en el caso de la violencia de género.³

Por ello, para continuar trabajando por la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, así como en la lucha por erradicar la violencia de género, la presente iniciativa propone que el Congreso de la Unión tenga la facultad para legislar en materia de violencia contra las mujeres, como base para establecer en una ley general los elementos básicos que deberán tener los tipos penales de violencia contra las mujeres tanto a nivel estatal como a nivel federal.

Esto con el objetivo final de emprender acciones coordinadas con un marco normativo que sirva de guía y de estándar para combatir con mayor eficacia la violencia contra las mujeres desde el ámbito penal. Con esto se podría formular una política nacional homogénea para enfrentar el problema de la violencia contra las mujeres con una estrategia común a todas las entidades federativas, como se explicará más adelante.

II. Argumentos que sustentan la iniciativa

i. Contexto y alcance de la violencia de género en México

En nuestro país la última Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) realizada en 2011 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) señaló que casi 50 por ciento de las mujeres mexicanas han sufrido violencia por parte de su pareja. A nivel estatal, en Oaxaca, 43.1 por ciento de las mujeres ha sufrido esta violencia.⁴ Si bien el índice de Oaxaca es menor al nacional, resalta que, casi 51 por ciento de las oaxaqueñas violentadas ha experimentado violencia extrema por su pareja (ser pateadas, amarradas, les hayan intentado asfixiar o ahorcar, las hayan agredido con un cuchillo o navaja o les hayan disparado con un arma de fuego); nivel más alto que el índice nacional en violencia extrema. Si ponemos esta información en términos prácticos, 5 de cada 10 mujeres mexicanas son violentadas por su pareja. Comprendiendo dentro de la violencia privada ofensas, abusos, extorsión, hostigamiento, acoso, agresiones sexuales; entre otras. Además, de estas 5 mujeres violentadas, la mitad sufre de violencia extrema.⁵

De acuerdo con esta misma encuesta, de las mujeres violentadas a nivel nacional solo el 9.5 por ciento pidió ayuda, en su mayoría al Ministerio Público o a la policía. Siendo la violencia física o sexual la mayormente denunciada debido a que es la que deja huellas que sirven de sustento para probarla.⁶ Únicamente 19.5 por ciento de la violencia denunciada fue por agresiones emocionales y económicas.

Por su parte, las mujeres que no denunciaron declararon que las razones por las que se abstuvieron fueron en primer lugar, porque consideraron que la violencia sufrida fue “algo sin importancia”, en segundo lugar por temor o amenazas de su ex pareja, en tercer lugar porque su familia las disuadió de denunciar o bien, porque la mujer victimizada creía que el agresor tenía derecho a reprenderla. Un porcentaje de 13.9 por ciento de las mujeres respondió que no denunció porque desconocía que podía hacerlo.

Como se demuestra, las razones para no denunciar en su mayoría, apelan a un entorno social que normaliza esta conducta de violencia de género que, incluso, mantiene los estereotipos de género en los que se le atribuye a las parejas de estas mujeres “un derecho a reprenderlas” o a la familia de éstas el poder para disuadirlas de denunciar el maltrato y, en consecuencia, disuadirlas de defender su dignidad y derechos.

De las mujeres entrevistadas, alrededor de 30 por ciento está de acuerdo con el rol de género que señala que “si hay golpes o maltrato en la casa es asunto de familia y ahí debe quedar”. Esta situación no sólo manifiesta una de las razones por las que no se denuncia esta violencia sino que, señala una tendencia de las mujeres violentadas a aceptar la violencia como algo típico de la familia mexicana, como algo que más vale lidiar o aceptar sin ayuda. Situación que, lamentablemente, arraiga más la violencia en la cultura mexicana y difumina el acceso de las mujeres a una vida de paz.

Ahora bien, respecto a la violencia que se ejerce contra las mujeres en el ámbito público, en la Ciudad de México 49.9 por ciento de las encuestadas afirmó que ha sido violentada en la esfera comunitaria. A nivel nacional, la media de esta violencia es de 31.8 por ciento. De estas mujeres violentadas casi el 90 por ciento señalan que han sido víctimas de intimidaciones (disuasiones; etcétera), casi 40 por ciento de abuso sexual y 8.7 por ciento víctimas de agresiones físicas.

Dentro de los índices de mujeres violentadas de los estados, Chiapas posee el menor índice de violencia hacia las mujeres en el ámbito público, con un porcentaje de 17.8 por ciento, que equivale a casi 18 mujeres violentadas por cada 100. Proporción que aún sigue siendo muy alta e inaceptable.

Dentro de esta esfera pública también se encuentra la violencia laboral y escolar. Respecto a esto, la Endireh de 2011 determinó que 22.6 por ciento de las mujeres trabajadoras han sufrido violencia ya sea por parte de un compañero de trabajo o de su jefe. De estas mujeres casi 100 por ciento considera que han sido víctimas de discriminación. En su mayoría la violencia laboral se presenta como discriminación en el trabajo (tener menores oportunidades salariales o de ascenso en el trabajo) o bien, como acoso sexual. Cualquiera de estas dos agresiones afecta el desarrollo profesional y personal de la mujer trabajadora y encuentra su origen en el abuso de poder de los superiores o de los compañeros de la víctima.

Respecto a la violencia escolar, en las escuelas y espacios educativos las niñas y mujeres fueron violentadas en 70 por ciento con violencia emocional y en 43.7 por ciento en el ámbito físico o sexual. Los agresores de estas mujeres y niñas violentadas fueron en su mayoría sus compañeros y en 45 por ciento de los casos fueron las autoridades escolares (entendidos como maestros, directores u otros).

Grosso modo, en el ámbito público el agresor es en casi 90 por ciento de los casos un desconocido, sólo en 11 por ciento de los casos un vecino, en 10 por ciento un amigo y, en 1.2 por ciento de los casos un policía o militar.

Ahora bien, en contraste con estos datos de 2011, la Endireh de 2006 a nivel nacional reveló que, en ese entonces, 40 por ciento de las mujeres eran violentadas por su pareja. Esta cifra, en comparación con los datos recabados de 2011 demuestran que de 2006 a 2011 incrementó el número de mujeres violentadas a nivel nacional.

Con estas cifras expuestas se ejemplifica que, no obstante los avances en derechos humanos, la violencia contra las mujeres sigue siendo una realidad lamentablemente generalizada en nuestro país.

Como se desprende de la encuesta, la violencia contra las mujeres no sólo afecta a las mujeres de una determinada condición social y aparece tanto en el trabajo, el hogar, la escuela, como de una forma u otra en la vida de todas las mujeres.

Al exponer estos datos queremos insistir en que la lucha contra la violencia de género no ha terminado y aún hay mucho por hacer en la materia. Por ello el contexto e índices de mujeres violentadas, en nuestro país son una de las razones que nos insta a modificar la legislación para desincentivar la violencia y tipificar correctamente los delitos de violencia contra la mujer. Pero, ¿qué entender con el concepto de violencia de género?

De acuerdo con la declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia de la mujer, podemos definir esta violencia contra las mujeres como

“todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.”⁷

Esta definición es la que se utilizará en la presente iniciativa. Como puede leerse, es una definición general que abarca la violencia física, económica y sexual. En ello está el propósito de elegir esta definición, pues permite situar a la violencia de género en varios contextos y, en consecuencia, permitirá al legislador abordarla en distintos tipos penales. Por ejemplo, sentando las bases de los tipos penales de feminicidio, violencia sexual, política, económica y moral contra la mujer.

Conclusión

Cuantificar las cifras de mujeres violentadas en nuestro país tiene como fin ejemplificar la prevalencia, magnitud y frecuencia de esta violencia en los distintos ámbitos de la vida de las mujeres. Además pone de relieve que, tanto la legislación penal como la política pública para desincentivar, prevenir, combatir y sancionar estas conductas no han sido las correctas. En este sentido, como parte del Poder Legislativo debemos avocarnos a perfeccionar la tipificación penal de los delitos que refieren a la violencia contra las mujeres.

ii. Los tipos penales que regulan la violencia de género no son homogéneos en los elementos que se deben verificar para que haya delito

El caso del feminicidio

Como mencionamos en el apartado anterior, la violencia de género abarca muchos tipos de violencia como son la física, sexual, política, económica, laboral, psicológica o emocional. Como se señaló párrafos arriba, el facultar al Congreso a legislar sobre este tema abre las puertas para que se pueda legislar en delitos específicos de violencia contra las mujeres, siendo uno de ellos la violencia feminicida. Este tipo de violencia (feminicida) es considerada la forma más extrema de violencia contra las mujeres.

a) Omisión estatal de tipificar el feminicidio

Actualmente no todos los Códigos Penales de las entidades federativas contemplan el delito de “feminicidio”, ejemplo de ello es el Código Penal de Chihuahua. Si bien este Código contempla como agravante del delito de homicidio el homicidio de una mujer, esto se encuentra lejos de ser una correcta tipificación del feminicidio. Ello debido a que el feminicidio se define como el homicidio de una mujer por razones de género, es decir, que la causa por la que la víctima fue violentada fue por ser mujer. No por azar o por estar en el lugar equivocado, sino sólo por su género.

Un segundo ejemplo de esta omisión es el estado de Nayarit, pues no contempla el delito de feminicidio como tal, sino que aborda esta violencia extrema contra la mujer en el tipo penal de homicidio por misoginia y también dentro del tipo penal de homicidio por odio. Situación alarmante puesto que de acuerdo con la RAE la misoginia es “la aversión a las mujeres”⁸, es decir su rechazo o repugnancia. Lo que es mucho más acotado que el feminicidio (homicidio de una mujer por ser mujer), pues en el caso de Nayarit se tiene que probar que a la víctima no solo se le violentó por ser mujer, sino también que esta violencia tenía base en el odio, rechazo o repugnancia.

La situación ejemplificada tanto por el estado de Chihuahua como el de Nayarit demuestra que, aún en estados donde existen o han existido históricamente altas cifras de violencia contra las mujeres, no hay aún una comprensión de lo que debe contener el tipo penal de feminicidio y menos aún un conocimiento de cómo ésta violencia de género afecta la igualdad entre hombres y mujeres.

b) Distintas conceptualizaciones del delito de feminicidio

Los estados han conceptualizado el feminicidio de diversas maneras, siendo la definición más constante la del homicidio de una mujer por razones de género. No obstante, esta definición varía en algunos estados a tal grado que modifica el sexo del activo y las causas del delito, es decir, por razones de odio, género o por conductas de género.

A manera de ejemplo a continuación señalamos algunas de las distintas conceptualizaciones que existen de feminicidio en los Códigos Penales de las entidades federativas.

En primer lugar, el Código Penal del estado de Aguascalientes establece en su artículo 113 que el feminicidio se verifica “cuando un hombre prive de la vida a una mujer por razones de género”. Situación que es compartida por el Código Penal de Tamaulipas que, en su artículo 337 bis señala que “Comete delito de feminicidio, el hombre que dolosamente, y con uso extremo de violencia, prive de la vida a una mujer por razones de género.”

La conceptualización del feminicidio en estos dos estados evidencia una incorrecta identificación de los elementos del tipo penal. Pues un feminicidio lo puede cometer cualquier individuo sin importar su sexo, es decir, sin importar si es hombre o mujer.

Además, el Código de Tamaulipas añade otra característica a este delito, es decir que sea cometido con “extrema violencia” . Lo que implica un elemento más a probar para que se verifique el feminicidio.

En segundo lugar, el estado de Guanajuato señala en el artículo 153 que “habrá feminicidio cuando la víctima de homicidio sea mujer y sea incomunicada o violentada sexualmente, vejada o mutilada o haya existido violencia intrafamiliar del activo contra ella”.

En dicho párrafo, el Código de Guanajuato señala el concepto de feminicidio como el homicidio de una mujer que cumpla con ciertas características. Lo distinto aquí en comparación con otros Códigos es que no se determina si para que haya feminicidio basta probar una sola de estas características o si, por el contrario, es necesario que se verifiquen todas.

De una interpretación literal del artículo entendemos que se verifica el feminicidio cuando la víctima 1) sea mujer la víctima del homicidio, 2) haya sido incomunicada o violentada sexualmente y; 2) haya sido vejada, mutilada o sufrido violencia intrafamiliar por el activo.

De esta forma, en Guanajuato no constituiría feminicidio el homicidio de una mujer cuyo cuerpo fuera expuesto en la vía pública después de haber sufrido violencia física. Lo que ejemplifica la necesidad de establecer elementos mínimos y características que sirvan de base para cada tipo penal de violencia contra la mujer.

En tercer lugar, Nuevo León, señala en su artículo 331 Bis que “el homicidio será considerado feminicidio cuando por conductas de género, ya sea por acción u omisión, se prive de la vida a una mujer”. La diferencia en esta conceptualización es que no alude a “razones de género” y sí a “conductas” de género. Lo que implica una variación en el concepto de feminicidio debido a que estas palabras no son sinónimos. Por un lado, la palabra “conducta” refiere a la manera de comportarse en la vida y acciones y; por el otro, las “razones” aluden al motivo o causa del actuar. Con esta modificación de terminos se deja en incertidumbre al ciudadano respecto a qué conductas son conductas de género.

Finalmente, el Código de Puebla conceptualiza al feminicidio como el “homicidio de una mujer cometido por odio en razón de género” . Con esto, la víctima además de comprobar alguna de las razones de género, debe constatar que hubo odio del activo hacia la víctima. Situación que, en vez de simplificar la acreditación del feminicidio lo complica al añadir requisitos subjetivos (odio) que deben comprobarse para que se verifique el delito.

Con este subapartado se pretende ejemplificar que no existe en los estados un entendimiento básico a nivel estatal del concepto de feminicidio pues, en las entidades federativas no hay un nivel mínimo de homogeneidad en los elementos que constituyen este delito. Además, se ejemplifica la práctica recurrente de los estados de añadir requisitos subjetivos al tipo penal.

c) Falta de homogeneidad en las circunstancias o “razones de género” que se deben verificar para que exista feminicidio

Debido a la ausencia de consenso entre los estados respecto a la conceptualización del feminicidio, se fomenta que existan mayores diferencias de entidad en entidad, sobre qué circunstancias constituyen razones de género.

Prueba de ello es el Código Penal de Oaxaca que señala que uno de los requisitos para que se constituya el feminicidio es que haya existido “desprecio u odio a la víctima motivado por discriminación o misoginia” entendiendo por misoginia las conductas de odio contra la mujer que se manifiestan mediante actos violentos o crueles contra ella.

Si comparamos la alusión del Código de Oaxaca y la del de Nayarit al odio del activo hacia la víctima nos damos cuenta que, en el primero esta característica solo constituye una circunstancia (o una de las razones) para que exista el feminicidio y, en el segundo, esta característica da vida a un tipo penal distinto al feminicidio. Lo que ejemplifica no sólo que la legislación de Nayarit tiene una menor protección a la mujer en comparación con Oaxaca sino que, hay un desconocimiento de cuándo una conducta es un tipo penal autónomo y cuándo es parte de un delito como el de feminicidio.

Continuando con la diversidad de “razones de género”, cabe señalar que varios estados contemplan como razones de género circunstancias extraordinarias que no son requisitos en la mayoría de los códigos.

Por ejemplo el estado de Quintana Roo señala como razón de género que “el activo haya obligado a la víctima a ejercer la prostitución, o haya ejercido actos de trata de personas en agravio de la víctima” y el estado de Puebla señala que “el sujeto activo cometa (el feminicidio) por celos extremos respecto a la víctima”. Así, también el Código de Yucatán señala como razón de género “La pretensión infructuosa del sujeto activo de establecer o restablecer una relación de pareja o de intimidad con la víctima”. Situaciones que sin duda, aluden a una mala técnica legislativa de las entidades federativas.

Debemos señalar que, como existen razones de género poco frecuentes también existen otras que sí están previstas en la mayoría de los Códigos Penales de las entidades federativas. Así, la mayoría de los estados contemplan como una “razón de género”, el que existan datos o antecedentes de violencia contra la víctima previo a su homicidio.

Por ejemplo el Código de Michoacán señala que “existan antecedentes de violencia psicológica o abuso sexual del sujeto activo contra la mujer”; el Código de Baja California que “existan antecedentes de amenazas, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima”; el Código Penal de Baja California Sur que “exista antecedente de violencia en el ámbito familiar, laboral, vecinal, escolar del sujeto activo en contra de la víctima y; así los Códigos de Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, estado de México, Guerrero, Jalisco, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

El requisito de “antecedentes de violencia” se erige como obstáculo a la protección de la esencia del tipo penal que es evitar se violente a la mujer por el hecho de ser mujer. Aunado a esto, los Códigos no son claros en señalar qué se entiende por “antecedente”, pudiendo comprender desde visitas previas al médico o psicólogo, testigos que presenciaron violencia anterior o bien, que la víctima haya presentado previamente una denuncia por violencia. Esta situación lejos de proteger a la víctima la deja en una situación de vulnerabilidad si consideramos que de acuerdo a la Endireh de 2011 a nivel nacional sólo 9.5 por ciento de las mujeres que sufrían violencia pidió ayuda a la policía o ante un Ministerio Público, cifras que ni siquiera refieren al porcentaje mucho menor, de mujeres que denunció.

Otra circunstancia que debemos subrayar, es que algunas entidades federativas prevén como razón de género que haya existido una relación sentimental, laboral, familiar o de subordinación con el activo, mientras que otros códigos prevén esta circunstancia como agravante del delito de feminicidio y no como requisito.

Contemplar esta característica como requisito facilita que no se encuadre dentro del tipo penal de feminicidio los casos en los que la mujer sea asesinada por un desconocido por razones de género. Lo que fomenta mayor impunidad para el agresor. Esto debido a que, de acuerdo con la Endireh de 2011 en el ámbito público el agresor es en casi 90 por ciento de los casos un desconocido y sólo en 11 por ciento de los casos un conocido.

d) Diverso margen de punibilidad en cada estado

Ahora bien, otra situación que varía en cada estado es la punibilidad de este delito. El margen de punibilidad oscila en un mínimo de 20 años hasta un máximo de 70.

La diferencia entre esta punibilidad es de 50 años, situación que demuestra una importante diferencia en la pena privativa de la libertad y, en consecuencia, una manera distinta de entender la racionalidad de la pena.

Respecto a los márgenes de punibilidad, cabe hacer mención especial al Código Penal de Baja California, que en casos de feminicidio, impone la misma sanción con independencia de cuál sea el número de mujeres víctimas:

Artículo 129. Femicidio: Comete el delito de Femicidio el que dolosamente prive de la vida a una o varias mujeres por razones de género.

Esto, aunado a la falta de tipificación en algunos estados y las diversas situaciones que configuran el femicidio, refuerza la necesidad de mejorar la legislación en materia de violencia contra las mujeres.

Ahora bien, la importancia de facultar al Congreso para legislar en materia de violencia de género y no sólo en femicidios se debe a que la primera engloba la segunda. Es decir, la violencia de género vela por múltiples bienes protegidos como son la integridad física, psicológica, emocional, sexual, la vida y, además, abarca ámbitos más amplios como el familiar, laboral, docente, comunitario, institucional, patrimonial y político. Mientras que, la violencia feminicida o los femicidios tienen alcances más limitados y, por tanto, solo abordan una parte del problema de violencia contra las mujeres. Si bien la violencia feminicida es la violencia más extrema contra las mujeres por llegar a causar su muerte, no debemos pasar por alto que la violencia de género también afecta otros ámbitos de la vida de las víctimas sin necesidad de que esta violencia culmine en la muerte.

Además, este tipo de violencia extrema se desarrolla en un ambiente de fecundidad para otros tipos de violencia contra las mujeres. Por lo que, combatiendo la violencia física o sexual se puede desincentivar el ambiente propicio y evitar que una violencia “menor” escale hasta configurarse en violencia feminicida.

Conclusión

Este apartado ejemplifica que existe una regulación desigual en la materia, especialmente en los márgenes de punibilidad establecidos en los Códigos Penales y en la descripción y conceptualización de las conductas típicas. Situación que aunada a los altos índices de violencia contra las mujeres, demuestra la necesidad de que el Congreso tenga la facultad de legislar en materia de violencia de género y no sólo en el ámbito de la violencia feminicida. Por lo expuesto se considera razonable que una Ley General en Materia de Violencia Física, Sexual, Económica, Política y Moral en contra de las Mujeres, homologue tanto los tipos como las sanciones de los tipos de violencia contra las mujeres

Además, el apartado ejemplifica que, si bien hay entidades muy avanzadas en la regulación penal y en el combate a la violencia de género, existen otras donde hay un gran rezago en su legislación penal. De ahí la necesidad de que sea el Congreso de la Unión quien tenga la facultad para legislar en la materia y, así se combatan con una política nacional los delitos de violencia de género.

III. Recomendaciones internacionales

En este apartado se exponen tres recomendaciones internacionales, la primera de ellas dirigida de forma indirecta y las subsecuentes realizadas de forma directa al Estado mexicano en materia de violencia contra las mujeres.

Por un lado, la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomendó a los países que introdujeran los cambios necesarios en las legislaciones, las políticas y los programas nacionales para promover la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres. Además señaló que es necesario reforzar la defensa de la igualdad entre los géneros y los derechos humanos en general y vigilar los avances realizados en el ámbito nacional en relación con los compromisos internacionales.

En este sentido la OMS realizó una segunda recomendación para “Establecer, ejecutar y supervisar planes de acción multisectoriales para abordar la violencia contra la mujer.” En la que se determina que

Los gobiernos deben comprometerse a reducir la violencia contra la mujer, ya que se trata de un importante problema de salud pública que debe prevenirse. La prevención de la violencia contra la mujer debería ser una prioridad en los programas nacionales de salud pública, sociales y normativos tanto de los países industrializados como en desarrollo.⁹

En segundo lugar, el 7 de agosto de 2012, después de examinar los informes periódicos séptimo y octavo, el Comité de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) realizó las observaciones finales a los Estados Unidos Mexicanos.

En esta recomendación el comité señaló su preocupación por que las mujeres y niñas mayores de 15 años cada vez se enfrentan a mayores niveles de violencia por motivos de género “como la doméstica, desapariciones forzosas, torturas y asesinatos, en particular el feminicidio”.

En el documento el Comité expresa “especial preocupación por que la estructura federal del Estado acarree una aplicación diferenciada de la ley y por la falta de armonización sistemática de la legislación del Estado parte, por ejemplo, las leyes civiles, penales y procesales en los planos federal y estatal, con la Ley General o las leyes locales sobre el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y con la CEDAW”.

En este tenor, el Comité insta a las autoridades del Estado a acelerar la armonización de su legislación penal, procesal y civil con la Ley General de acceso de la mujer a una vida libre de violencia y con la Convención.¹⁰

Además, recomienda que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar que la codificación del feminicidio se base en elementos objetivos que permitan su adecuada calificación en los códigos penales locales; que se acelere

su codificación en esos códigos penales permanentes y se normalicen los protocolos de investigación policial para el feminicidio en todo el país.

Finalmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló en los documentos enviados a la Corte Interamericana en el caso de “Campo algodono” la necesidad de que el Estado mexicano garantizara “que los casos de violencia contra las mujeres sean adecuadamente prevenidos, investigados, sancionados y sus víctimas reparadas.¹¹” Esto mediante

...una evaluación de los marcos normativos que previenen y sancionan la violencia contra las mujeres, así como de las políticas y modelos de atención a víctimas de violencia de género y en particular de las familias de mujeres víctimas de homicidio...¹².

En concordancia con estas recomendaciones internacionales la ENDIREH de 2006 inclusive señala que la modificación de la legislación y la creación de nuevos marcos normativos son una forma de avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones internacionales.¹³

Conclusión

Las tres recomendaciones realizadas al Estado mexicano convergen en que se necesita modificar o evaluar la legislación y la política sobre violencia de género, para que ésta sea homogénea y más eficaz. La OMS, por un lado, señala que el Estado debe introducir cambios en las legislaciones, las políticas y los programas nacionales en materia de violencia contra las mujeres. El Comité de la CEDAW, por su parte, expresa que el Estado debe armonizar su legislación para que nuestra estructura federal no sea una excusa que permita una aplicación diferenciada de derechos y de regulación en materia de violencia contra las mujeres. Finalmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos insta al Estado mexicano a que evalúe sus marcos normativos en materia de violencia de género.

Con esto, las recomendaciones internacionales hacia nuestro país dan pauta para que se realice una reforma constitucional y más tarde legal que permita al Congreso legislar en materia de violencia contra las mujeres. En este sentido, las recomendaciones concuerdan con la presente iniciativa.

Si el Congreso legisla en la materia se podrían sentar los mínimos necesarios de los tipos penales y los máximos en las sanciones. Esto iría de acuerdo con la postura de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y permitiría que el Estado mexicano cumpliera con la consideración de revisión normativa propuesta por la Comisión en comento.

iv. Insuficiencia de las políticas y reformas para desincentivar la violencia contra las mujeres

Como se expuso en el contexto de violencia contra las mujeres, en una comparación de la Endireh de 2006 con la Endireh de 2011, las cifras de violencia contra las mujeres lejos de haber disminuido se han incrementado. Esto evidencia que tanto la legislación en materia de violencia contra las mujeres como las políticas en la materia no han logrado mitigar esta problemática.

Si la violencia contra las mujeres ha empeorado con una tipificación sin mínimos y máximos en el tipo penal, es necesario emprender una política jurídica distinta que dote al Congreso con facultades para legislar en la materia. Si bien hasta ahora 30 estados de la república han tipificado el delito de feminicidio, esto no ha sido suficiente para desincentivar la violencia de género pues sólo se avoca a una parte de ella. Si el Congreso adquiere la facultad de legislar en materia de violencia contra las mujeres podrá sentar una base de la que partan las entidades federativas; lo que permitiría aumentar la eficiencia de los procesos penales y dar una mejor protección a los bienes jurídicos de vida, libertad, integridad corporal y sexual de las mujeres. Además, esta facultad permite las siguientes ventajas:

- 1) En todo el país, independientemente del fuero del que se trate, serán delito las conductas tipificadas en la ley general;
- 2) La punibilidad y conformación típica de dichas conductas será homogénea;
- 3) Existirán las normas básicas de protección y derechos de las víctimas de esos delitos;
- 4) Se establecerán reglas claras para la distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno, así como respecto a la manera en la que habrán de coordinarse los esfuerzos en la investigación y persecución de los delitos en materia de violencia de género entre Federación, entidades federativas y municipios; y
- 5) Se cumplirán los compromisos y recomendaciones internacionales del Estado mexicano.

Por lo expuesto, someto a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el inciso a), fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para legislar en materia de tipos penales y sus sanciones respecto de violencia contra las mujeres

Único. Se reforma el inciso a, fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, para quedar como sigue:

Artículo 73.

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral y en materia de violencia contra las mujeres.

b) ...

c) ...

...

...

XXII. a XXX. ...

Transitorios

Primero. El presente acuerdo entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General en Materia de Violencia Física, Sexual, Económica, Política y Moral en contra de las Mujeres de acuerdo con la facultad que adquiere para legislar en materia de violencia contra las mujeres en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de esta Constitución, así como las reformas y adiciones para la implementación del presente decreto en un plazo no mayor a 90 días siguientes a su entrada en vigor.

Tercero. Las legislaciones en materia de violencia de género de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión expida la ley general referida en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de esta Constitución. Los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación general. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de ésta última.

Cuarto. Al momento en que entren en vigor las reformas a que alude el artículo segundo transitorio del presente decreto, quedarán derogados los tipos penales de las entidades federativas que se opongan a lo previsto en las leyes generales que expida en la materia el Congreso de la Unión.

Notas

1 Fechas conmemorativas. Una visión de género, Instituto Nacional de las Mujeres, segunda edición: abril 2012, página 10.

2 Endireh (2006), página 137.

3 Si bien la violencia de género refiere a la violencia ejercida contra una persona por el hecho de ser hombre o por ser mujer en esta iniciativa el término de “violencia de género” refiere únicamente a la violencia ejercida contra las mujeres por ser mujeres.

4 La Endireh (2011) señaló que 44.9 por ciento de las mujeres mayores de 15 años sufrió violencia por parte su pareja. La Endireh (2011) “Panorama de violencia contra las mujeres en Oaxaca”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, página 8, gráfica 1.1.

5 La Endireh (2011) Panorama de violencia contra las mujeres en Oaxaca”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, página 16, gráfica 1.12.

6 La Endireh 2011 señala que el 80.5 por ciento de las denuncias de violencia de género aluden a la violencia física o sexual.

7 Artículo 1 de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

8 Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española, consultado en <http://dle.rae.es/?id=PP4dmnK> el 18/04/16.

9 Recomendaciones en género y salud de la mujer para reforzar el compromiso y la acción en el ámbito nacional. Para más información visitar la siguiente página web: http://www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/summary_report/chapter6/es/index1.html. Consultado el 10 de marzo de 2016.

10 Recomendaciones CEDAW/C/ MÉXICO/ 7- 8, realizadas el 7 de agosto de 2012 en “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer”, página 5 inciso c) del párrafo decimocuarto.

11 Sentencia de Campo Algodonero de la CIDH, párrafo 474.

12 Sentencia Campo Algodonero de la CIDH, párrafo 475.

13 Sentencia Campo Algodonero de la CIDH, página 133.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2016.

Diputada Mariana Benítez Tiburcio (rúbrica)

Que reforma los artículos 2o. y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena

El que suscribe, Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, diputado federal de la LXIII Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 2o. y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

Gracias al notable desarrollo de la antropología mexicana, hoy sabemos con certeza que al arribo de los españoles al continente americano, los pueblos nativos contaban con una cultura altamente desarrollada, en muchos casos más avanzada que la civilización occidental, cuya organización social, política, económica y territorial estaba fincada en unidades regionales autónomas y autosuficientes que daban, a su vez, cabida a grandes regiones federadas y confederadas.

Sin embargo, la imposición del orden colonial requirió una reconfiguración del tipo de régimen político y organización territorial utilizada por los indígenas, que permitiera a criollos y peninsulares mantener el control y explotación sobre estas poblaciones. El arreglo consistió en un peculiar reacomodo de la nobleza indígena que implicó el fin de los sistemas tradicionales de autodeterminación de los pueblos mesoamericanos. Sin embargo, a cambio se les concedió una forma de autogobierno local, limitado y vigilado, encarnado en la comunidad, que se entretejía con una nueva personalidad jurídica: la de los indios. La comunidad fue, desde entonces, el núcleo sociocultural en el que encontraron abrigo las nuevas identidades indígenas.

Desde luego que la figura de comunidad existía previo a la llegada de los españoles; sin embargo, ésta sufrió un cambio sustancial bajo el orden colonial. Durante este periodo, el núcleo comunal llegó a convertirse en el único espacio social de los indios, luego de que los pisos superiores de organización socioeconómica, cultural y política, junto con las modalidades de territorialidad que les correspondían, fueran destruidos por el dominio español.

A partir de ese momento, la historia de la Nueva España estuvo marcada por múltiples rebeliones indígenas cuya causa consistía en la recuperación de su territorio y autonomía, a menudo ejercida de hecho, más no de derecho. Destaca

la célebre Rebelión de Tehuantepec, efectuada en 1660, en donde participaron zapotecos, huaves, chontales y mixes que pusieron de manifiesto la explotación y dominación que ejercían sobre ellos los españoles, o la Rebelión de los Zendales, que en 1712 congregó a tzeltales, tzotziles y choles del centro y norte de Chiapas. Entre las reivindicaciones más importantes de ambos movimientos figuraban el derecho de elegir libremente a las autoridades de sus “repúblicas” y la suspensión de las diversas formas extralegales de despojo de sus excedentes, causas que hoy, a más de 350 años de distancia, gozan de increíble vigencia.

Pese los incontables abusos cometidos en contra de los pueblos indígenas durante el periodo colonial, la realidad es que uno de los episodios históricos más importantes que determinarían la posición del Estado mexicano contra el derecho a la propiedad y territorios indígenas se produjo ya bien entrado el periodo del México Independiente. Si bien la promulgación de la Ley de Desamortización de 1856 y sus efectos en la Constitución de 1857 permitieron la desamortización de las propiedades en manos de la Iglesia Católica, estas legislaciones implicaron también la cancelación de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, desconociendo sus normas, usos y sistemas de vida.

Cincuenta y cuatro años más tarde, la revolución mexicana, y en particular el movimiento zapatista, abreviarían de las reivindicaciones indígenas en favor del derecho al territorio, y sobre su base se articuló el reclamo de municipio libre. Esta exigencia, clave en el proyecto político impulsado por los zapatistas, fue plasmada en su Ley General sobre Libertades Municipales de 1916, la cual ayudó a dar forma al artículo 115 de la Constitución de 1917, donde se plantean las bases del municipio. Sin embargo, ésta legislación no alcanzó a incluir el reconocimiento del componente pluricultural de México.

Como se observa, a lo largo de toda su historia la lucha indígena se ha distinguido por enarbolar la recuperación de la comunidad originaria, permitiéndole gozar de la autonomía para organizar, con base en su cosmovisión y sistemas normativos, la producción agrícola y el trabajo en forma autogestiva. Sobre lo anterior, Héctor Díaz Polanco ha señalado que a los pueblos indígenas se les ha impuesto históricamente un solo modelo territorial basado en el estatus quo vigente¹. La hegemonía de un “territorio nacional” se ha opuesto a la configuración de formas alternativas de territorialidad, más justas y adecuadas a la naturaleza pluricultural de nuestro país, pues se ha creído que éstas atentan contra la homogeneidad y unidad nacional.

Ante estos hechos, la resistencia cultural indígena ha respondido en forma activa y dinámica, defendiendo implícita y explícitamente la práctica de una herencia cultural de tradición mesoamericana codificada en términos propios. Para el destacado antropólogo Miguel Bartolomé, no se ha tratado de una sufrida adaptación pasiva, sino de una lucha activa –a veces silenciosa y cotidiana– desarrollada durante siglos por la cual se intenta conservar las matrices ideológicas y culturales necesarias para la reproducción de su identidad étnica². Así, junto a las demandas por autonomía y autodeterminación, los pueblos

indígenas han clamado por el reconocimiento de derechos de exclusividad territorial señalando que poseen una relación intrínseca con el espacio.

De este modo, pueblos, comunidades y organizaciones indígenas se han alzado históricamente en demanda por el territorio, defendiéndolo como el espacio que sintetiza los elementos básicos de su identidad social, así como el pasado común, la cosmovisión y el espacio en el cual tiene lugar el goce de sus derechos colectivos. Las reivindicaciones indígenas por el territorio han estado vinculadas además con la pérdida y deterioro gradual de las tierras, un proceso que de acuerdo con José Aylwin, jurista especializado en derechos indígenas, ha sido resultado de la falta de reconocimiento de la relación que tienen con sus tierras y recursos³. Es por ello que cuando la integridad de los territorios es amenazada, los indígenas ven peligrar sus formas de vida y la reproducción de sus identidades.

Por fortuna, la extensa y muchas veces cruenta historia de lucha en favor de las culturas, territorios e identidades indígenas ha coronado en importantes referentes normativos internacionales destinados al reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Entre ellos, destaca el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que en su parte II, Tierras, artículo 13, menciona que los gobiernos que ratifiquen el Convenio (entre ellos México) deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

Con todo, el Convenio no sólo aborda la dimensión territorial de las tierras referidas ya que en su artículo 115 establece medidas para la protección de los recursos existentes en el territorio, incluidos los que se encuentran en el subsuelo, comprendiendo el derecho de los pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos. Asimismo, señala que los gobiernos tendrán que establecer mecanismos de consulta a los pueblos indígenas en caso de explotación o prospección de recursos en sus territorios.

Sin embargo, pese a los importantes acuerdos alcanzados en la materia, avalados inclusive por Naciones Unidas⁴, los sectores acaudalados, mayormente representados en las instituciones del Estado, han insistido en negarles, ya sea por el interés económico que tienen sobre los espacios actual o potencialmente ocupados por comunidades indígenas o la todavía presente actitud colonialista interna, la posibilidad de existencia a los territorios indígenas, arguyendo la amenaza que este tipo de derechos representa a la unidad nacional. La cerrazón de esta postura se vio reflejada en la propuesta gubernamental que orientó las reformas de 2001 a la Constitución, que apostó por eliminar el reconocimiento de los territorios de los pueblos indígenas con base en la definición de la OIT, que era fundamental y explícita en los Acuerdos de San Andrés, así como el acceso a tierras y territorios de manera colectiva, ambos elementos recogidos públicamente por la Cocopa.

A poco más de 500 años de la “invención de América”, los pueblos indígenas continúan enfrentando gravísimas condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad. Como se ha señalado, esto ha sido producto de un largo proceso histórico de dominación vinculado primero al sistema colonial, luego a la estructura económica de países capitalistas dependientes y finalmente, a la implantación de una política neoliberal. Periodo tras periodo, la opresión sufrida por los pueblos y comunidades indígenas se ha vuelto más voraz, al punto en que hoy grandes intereses económicos codician e intentan apoderarse de los territorios indígenas, ricos en recursos naturales. Para colmo, las políticas de desarrollo diseñadas para la población indígena en México continúan distinguiéndose por su carácter integracionista, paternalista y corporativista, excluyentes de la participación de los pueblos y comunidades en el diseño, formulación e implementación de planes y programas de los que éstos son siempre objeto, nunca sujeto.

Argumentación

Uno de los errores reiterados durante los procesos de discusión política en materia de derecho al territorio ha consistido en la reducción de la complejidad de la noción indígena de territorio al concepto de tierra, entendida únicamente como un bien para la producción que debería de estar liberado de cualquier tipo de restricción vinculado con su transitabilidad. Sin embargo, hay una diferencia sustantiva entre tierra y territorio. Mientras la primera alude a un medio de producción, la segunda se refiere al ámbito de la vida, espacio de construcción cultural. Sobre esto, diversos especialistas han destacado el papel del territorio como un referente de identidad, un referente donde inscribir la identidad colectiva de carácter pluridimensional, una articulación material y productiva.

El territorio indígena está impregnado de la rica cosmovisión de cada grupo indígena mediante la cual intentan, en un momento histórico determinado, aprender el universo. Es decir, el territorio es resultado de un orden que se ha ido estableciendo a través del tiempo, de las actividades desarrolladas por pueblos e individuos y de los vínculos con la naturaleza y todo lo que les rodea. Así, para los pueblos indígenas la concepción del territorio implica mucho más que el área que contiene los modos de producción a partir del cual se organiza el flujo de personas y mercancías. En cambio, representa un espacio denso de significados y un entramado de relaciones simbólicas.

Para pueblos y comunidades indígenas el territorio se concibe como la vida misma cuya realización acontece primordialmente dentro de un espacio físico, donde se entretienen relaciones ancestrales de organización social, económica, política, cultural y espiritual, basadas en la colectividad. El territorio es el espacio vivido, el lugar donde se inscribe la historia y la “tradición”, las prácticas sociales, los rituales y la lengua. Se trata del lugar de inscripción de la cultura objetivada y subjetivada. Es, además, el espacio apropiado, material o simbólicamente, por un grupo social destinado a asegurar su reproducción y satisfacción de necesidades básicas⁵ .

Por tanto, el territorio es, a su vez, un factor de cohesión social para los pueblos y comunidades indígenas, aun cuando existan grupos que han perdido el control sobre el mismo o posean sólo una parte de lo que consideran su “territorio histórico”⁶. Es por ello que para la concepción indígena, el territorio es inalienable de la comunidad. Es el lugar donde ésta debe ejercer su dominio, haciendo posible la producción y reproducción social de quienes le conforman.

El estrecho vínculo que existe entre la noción indígena de territorio y la reproducción social y simbólica de su existencia (que a su vez, constituye el medio en el que se desarrollan las formas de organización comunitaria, la cultura y el acceso y manejo sobre los recursos naturales) explica por qué la demanda de autonomía indígena se ha vuelto inseparable de la reivindicación por el territorio. Después de todo, el territorio es el receptáculo identitario de toda la concepción simbólico-cultural que permite la reproducción del mundo indígena. No es de sorprender, entonces, que la negación histórica de estos derechos por parte del Estado mexicano se haya traducido en un constante estado de tensión y potenciales conflictos político-sociales entre éstos pueblos y el resto de la sociedad.

Por fortuna, el establecimiento de los Acuerdos de San Andrés como agenda programática de lucha de los pueblos y comunidades indígenas de México ha hecho posible el surgimiento de importantes experiencias en defensa de su territorio histórico, así como de su cultura, cosmovisión y sistemas normativos. Destacan, en este sentido, la Policía Comunitaria de Guerrero; la defensa territorial emprendida en Oaxaca, Chiapas y gran parte del noroeste del país; la construcción de autogobiernos como el de Cherán y la edificación y puesta en marcha de múltiples proyectos de emancipación a través de modelos de educación comunitaria en todo el país. Todas estas acciones han contribuido a que al día de hoy, grandes espacios territoriales habitados por poblaciones indígenas sean autogobernados con base no sólo en los preceptos emanados de los célebres acuerdos, sino en la esperanza de la superación del orden territorial impuesto por el estado nacional, instaurado como modelo único que representa a la nación y al estado.

Estas experiencias nos ayudan a comprender como la territorialización de las demandas indígenas constituye un elemento crucial de la construcción de un proyecto de ciudadanía étnica alternativo al proyecto nacional, afín ya no a la hegemonía de un modelo civilizatorio, sino a la pluralidad política, económica y cultural que siempre ha distinguido a este país. Por consiguiente, deben servir a los legisladores a entender que cuando los miembros de las comunidades indígenas luchan por sus espacios territoriales no están peleando sólo por un pedazo de tierra donde sembrar o colocar una casa para vivir con su familia. Están defendiendo, sobretodo, su derecho a ser, a vivir como colectivo humano, a mantener el control sobre su vida comunitaria y, en un sentido más amplio, a tener el derecho de decidir sobre su futuro.

En este sentido, Miguel Urioste, investigador boliviano experto en desarrollo rural, ha señalado que es fundamental potenciar y desarrollar los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas en la perspectiva de su liberación y no del mantenimiento y contemplación de una cultura-museo que se autoexcluye del poder societal global y del desarrollo socioeconómico⁷. Para ello, es necesario considerar la dimensión cultural y la relación específica de los pueblos indígenas con las tierras y el territorio, asegurándoles la restitución material y administración autónoma de sus territorios y bienes naturales.

Honrar el mosaico de expresiones políticas y la riqueza pluricultural que dan forma al pacto federal mexicano implica, en este contexto, desarrollar un marco jurídico que permita preservar, sobre la base de la sustentabilidad, las tierras, territorios y recursos naturales en manos de los pueblos y comunidades indígenas. Para ello, el espíritu de Constituyente de 1917 deberá orientar los trabajos legislativos, recordando que alguna vez fueron sus preceptos los que permitieron blindar y dar protección jurídica a las tierras ejidales y comunales, haciéndolas inalienables e inembargables.

Que sirvan, de igual forma, las palabras del notable jurista y luchador social de origen mixteco, Francisco López Bárcenas, quien jamás ha dejado de subrayar como la tierra y sus recursos naturales, la relación simbólica que guardan con ella, sus lugares sagrados e históricos y los mitos de origen, constituyen el espacio concreto en que los pueblos indígenas existen y crean sus estructuras sociales, políticas, económicas culturales; las que les dan identidad y los diferencian del resto de la sociedad mexicana. De ahí que el control de sus territorios constituya la posibilidad de mantenerse y desarrollarse sin dejar de ser lo que son⁸.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de diputado federal integrante del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta honorable Cámara la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 2o., Apartado A, fracciones V y VI, y 27, fracción VII, y se adiciona una fracción V al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman los artículos 2o., Apartado A, fracciones V y VI, y 27, fracción VII, y se adiciona una fracción V al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 2o. ...

...

...

...

...

A. ...

I. a IV. ...

V. Ejercer su jurisdicción sobre las tierras, territorios y recursos naturales que ocupen, en razón de su propiedad ancestral, de conformidad con sus sistemas normativos.

VI. Conservar, proteger y manejar el medio ambiente, la biodiversidad y los recursos naturales, así como fortalecer la relación espiritual que tienen con sus tierras y territorios, de acuerdo con su cosmovisión y sistemas normativos, con respeto de los preceptos y términos establecidos en esta Constitución.

VII. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución, al uso y disfrute de las tierras, territorios y recursos naturales que habiten y ocupen, considerando que éstos constituyen la base material de su reproducción como pueblos indígenas, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la nación.

VIII. a IX. ...

...

...

...

Artículo 27. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

I. a VI. ...

VII...

La ley protegerá la integridad de las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas.

...

...

...

...

...

VII. a XX. ...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Héctor Díaz Polanco. Autonomía Regional, la autodeterminación de los pueblos indígenas.

2 Miguel Alberto Bartolomé. Gente de costumbre y gente de razón. Las identidades étnicas en México.

3 José Aylwin. El acceso de los indígenas a las tierras en los ordenamientos jurídicos de América Latina: Un estudio de casos.

4 Naciones Unidas. Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

5 Gilberto Giménez. Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural.

6 Jan de Vos. Ethnic pluralism: conflicto and acommodation.

7 Miguel Urioste Fernández de Córdova. Fortalecer las comunidades. Una utopía subversiva, democrática... y posible.

8 Francisco López Bárcenas. Derechos territoriales y lucha por la autonomía: el caso de los ñuú savi (pueblo mixteco).

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 21 días del mes de abril de 2016.

Diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez (rúbrica)

Que reforma el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Alberto Martínez Urincho y Arturo Santana Alfaro, del Grupo Parlamentario del PRD

1. Planteamiento del problema

El artículo 29 de la Constitución Federal establece la suspensión o restricción del ejercicio de derechos y garantías. Este artículo previene que la restricción o suspensión sólo procederá en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública u otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Tal medida, tendrá como único fin restablecer la normalidad y garantizar el goce de los derechos humanos. Sin embargo, las causales para decretar un Estado de excepción se han mantenido desde la Constitución de 1856-1857. Es decir, La actual redacción del artículo 29 Constitucional refleja la realidad del siglo XIX y no la del constitucionalismo moderno del siglo XXI. Su problema no es sólo temporal, el texto tiene un problema estructural innegable, ya que la formulación sobre “cualquier otro [caso] que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto” o bien de “perturbación” representa una disposición ambigua que permite un margen de interpretación profundamente discrecional. Cabe señalar que, la propia Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha señalado que los Estados no pueden argüir razones de “orden público” o “o bien común” para establecer el Estado de excepción. Por estas razones, la presente Iniciativa se propone: primero, armonizar entre la Constitución Federal con la Convención Americana de los Derechos Humanos las causas que originen el Estado de excepción, y segundo, establecer la votación por de mayoría calificada para la aprobación del Congreso para evitar la gobernabilidad unilateral y propiciar una gobernabilidad multilateral consensada.

2. Argumentos

Primero. El establecimiento de los “Estado de Excepción” tiene sus orígenes en la antigua Roma. Bajo la figura del *iustitium* se permitían poderes extraordinarios para enfrentar amenazas externas tales como guerras o invasiones, o bien internas como las rebeliones. Así entonces el Senado emitía una norma denominada *senatus consultum ultimum*, en el que se solicitaba a los cónsules y pretores romanos que eliminaran los riesgos para Roma. El término *iustitium*, construido exactamente como *solstitium*, significa literalmente “parada, suspensión del derecho”: *quando ius stat* —explican etimológicamente los gramáticos— *sicut solstitium dicitur* ya que se dice *iustitium* cuando el derecho está detenido, como el sol en el solsticio.

Igualmente en la antigua Grecia antigua estaba la figura denominada *stasi*, que hace referencia al caos proveniente de la guerra. La *stasi* puede traducirse como detención de un orden, es decir, como suspensión de un orden establecido; en este sentido puede ser considerado como una figura análoga al *iustitium* romano.

Hay que resaltar que tanto en Roma como en Grecia, a la “detención del derecho” le precedía una razón de Estado a efecto de restaurar la regularidad política.

Siguiendo el origen de la figura en juego en la doctrina de la razón de Estado es la existencia del Estado mismo; y frente a la amenaza de algo que pueda destruirlo, que pueda mermarlo o partirlo, es que el mismo genera un dispositivo de defensa: suspende el orden jurídico, suspende el Derecho en busca de canalizar el ejercicio de poder para sobrevivir, “para salvar al Estado”.

Ahora bien, el moderno Estado constitucional ha evolucionado y adquirido márgenes de validación cada vez más acotados. Las situaciones que dan lugar a su establecimiento son los conflictos armados: invasión, guerra o conflicto interno; los originados por desastres naturales como huracanes, incendios, sismos, epidemias, crisis sanitarias, o de origen químico, biológico o nuclear, y el relacionado con crisis políticas y sociales dentro de un Estado, éste último el de mayor polémica.

Segundo. Sobre la suspensión de los derechos, en el contexto de un auténtico Estado democrático y social, resulta importante debemos preguntarnos: ¿Quién se protege con el estado de excepción? ¿Al Estado, al territorio, a su población, al orden social? ¿Cuáles son los valores y bienes que busca proteger? ¿La paz pública, la seguridad nacional, los valores democráticos? Por tanto, resulta trascendente que dilucidemos con racionalidad el medio para el establecimiento del Estado de excepción, sobre todo, por las diversas experiencias en América Latina, donde a través de medios constitucionales, se ha decretado el estado de sitio —la versión extrema del estado de excepción en el que las autoridades militares sustituyen a las civiles— es muestra de la desnaturalización de la medida y su utilización política.

Y no son pocas las dudas, ya la experiencia sufrida por varias poblaciones de nuestro hemisferio en décadas recientes, particularmente por desapariciones, torturas y asesinatos cometidos o tolerados por algunos gobiernos. Esa realidad ha demostrado una y otra vez que el derecho a la vida y a la integridad personal son amenazados cuando el hábeas corpus es parcial o totalmente suspendido. Como lo manifestó el Presidente de la Comisión (Interamericana de Derechos Humanos) en la audiencia sobre esta consulta:

“...la Comisión está persuadida que, así como en el pasado reciente miles de desapariciones forzadas se hubieran evitado si el recurso de hábeas corpus hubiese sido efectivo y los jueces se hubieran empeñado en investigar la detención concurrendo personalmente a los lugares que se denunciaron como de detención, tal recurso ahora constituye el instrumento más idóneo no sólo para corregir con prontitud los abusos de la autoridad en cuanto a la privación arbitraria de la libertad, sino también un medio eficaz para prevenir la tortura y otros apremios físicos o psicológicos, como el destierro, castigo tal vez el peor, del que tanto se ha abusado en el subcontinente, donde millares de exiliados conforman verdaderos éxodos”¹

Tercero. En México la suspensión de garantías está prevista en el artículo 29 constitucional que establece como supuestos de procedencia: a) casos de invasión, b) perturbación grave de la paz pública, y c) cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Esta redacción procede de la Constitución de 1857 que lo definía en términos idénticos.

Ahora bien, sobre la suspensión de garantías en el siglo XIX tenemos dos importantes referentes: el primero, el que data del 7 de junio de 1861 y en el contexto de la Guerra de Reforma (1857-1861).² Este decreto estableció lo siguiente (transcripción literal):

“El Excmo. Sr. presidente interino de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

El C. Benito Juárez, presidente interino constitucional de los Estados-Unidos Mexicanos, a todos sus habitantes, sabed:

Que el soberano congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente:

Art. 1. La primera parte del art. 5^o, sección 1^a, título 1^o de la Constitución quedará en estos términos: “En caso de interés público nacional, todo individuo puede ser obligado a prestar trabajos personales mediante una justa retribución.”

2. Se suspende la garantía que concede el art. 7^o del mismo título y sección. La libertad de imprenta se sujetará por ahora a la ley de 28 de Diciembre de 1855 en lo que no se oponga a las leyes de reforma; pero respecto de escritos que directa o indirectamente afecten la independencia nacional, las instituciones, el orden público o el prestigio de los poderes, el gobierno podrá prevenir el fallo judicial, imponiendo a los autores de los escritos una multa que no pase de mil pesos, la cual se impondrá al dueño de la imprenta en caso de ignorarse quién es el autor, o cuando éste no tenga con que satisfacerla. Puede el mismo gobierno, en vez de la pena pecuniaria, imponer la de prisión o confinamiento por seis meses. Los gobernadores de los Estados podrán aplicar las mismas penas; pero en caso de confinamiento darán cuenta al gobierno general para que designe el lugar, quedando entretanto el reo asegurando competentemente. Los diputados al congreso de la Unión quedan sometidos, lo mismo que los demás ciudadanos, a los preceptos de este artículo.

3. Para ejercer la garantía concedida por el art. 9^o en asuntos políticos, se necesita el permiso de la autoridad.

4. Los gobernadores de los Estados, el del Distrito y jefes políticos de territorios, expedirán inmediatamente un reglamento sobre portación de armas, en que designarán cuáles son las prohibidas, y el requisito con que se han de portar las permitidas; bajo el concepto de que, en ningún caso podrá con este pretexto, imponerse gravamen alguno pecuniario. En este sentido queda limitada la garantía que concede el art. 10.

5. Se suspenden las garantías de que habla la primera parte del art. 13, la concedida en la segunda parte del art. 18 y en la primera y segunda parte del artículo 19.

6. La primera parte del art. 16, se limita en estos términos: “Nadie puede ser molestado en su persona, domicilio y posesiones, sino en virtud del mandamiento de la autoridad competente”.

7. Se suspende la garantía concedida en el art. 21 respecto de los delitos políticos. Solamente el gobierno general, y en caso de delito político, podrá imponer penas gubernativas, que no pasen de un año de reclusión, confinamiento o destierro. Estas penas solo las aplicará en los casos en que no hubiere consignado los reos a la autoridad judicial.

8. Desde el momento en que se empieza a obrar con las armas en la mano en el sentido de cualquiera opinión política, el delito deja de ser meramente político, y entra en la esfera de común.

9. La segunda parte del art. 26, se limita en estos términos: “En tiempo de guerra podrán exigir los militares, bagaje, alojamiento y servicio personal en los términos que dispone la ordenanza.”

10. La suspensión de estas garantías durará el término de seis meses.

11. Se declara que ha estado y está vigente la ley de conspiradores de 6 de Diciembre de 1856.

Dado en el salón de sesiones del congreso de la Unión, en México, a siete de Junio de mil ochocientos sesenta y uno.- Francisco de P. Cendejas, diputado vicepresidente.- E. Robles Gil, diputado secretario.- G. Valle, diputado secretario.

Por tanto, y con acuerdo del consejo de ministros, mando se imprima, publique, circule y observe. Dado en el palacio nacional de México, a 7 de Junio de 1861.- Benito Juárez. — Al C. León Guzmán, ministro de Relaciones y Gobernación.

Y lo comunico a V. E. para su inteligencia y fines consiguientes.

Es importante señalar que en este Decreto la referencia al concepto de “orden público”.

Por otra parte, el segundo referente, concierne al Decreto del 11 de diciembre de 1861 determinada la suspensión de algunas garantías constitucionales y se facultaba ampliamente al Ejecutivo, como a continuación de cita³ (transcripción literal):

El C. presidente constitucional de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

El C. Benito Juárez, presidente constitucional de los Estados-Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente:

Art. 1. Se declara vigente la ley de 7 de Junio del corriente año, que suspendió algunas de las garantías que otorga la Constitución, haciéndose extensiva la suspensión que ella establece a las que conceden los arts. 11 y 27 en su primera parte.

2. Se faculta omnímodamente al Ejecutivo para que dicte cuantas providencias juzgue convenientes en las actuales circunstancias, sin más restricciones que la de salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la forma de gobierno establecida en la Constitución y los principios y leyes de Reforma.

3. Esta suspensión de garantías y la autorización concedida al Ejecutivo por la presente ley, durarán hasta treinta días después de reunido el congreso, al que dará cuenta del uso que hubiere hecho de estas facultades.

Dado en el salón de sesiones del Congreso de la Unión en México, a once de Diciembre de mil ochocientos sesenta y uno.—Vicente Riva Palacio, diputado presidente.—Juan N. Guzmán, diputado secretario.—M. M. Ovando, diputado secretario.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y observe. Palacio nacional de México, a 11 de Diciembre de 1861. —Benito Juárez. —Al C. Francisco J. Villalobos, oficial mayor encargado del despacho de Gobernación.

Y lo comunico a vd. para su inteligencia y fines consiguientes

Sobre este Decreto, resulta imprescindible la invocación de los conceptos de independencia e integridad del territorio.

Ahora bien, ya en el siglo XX, se expidió el 1° de junio de 1942 un Decreto por el que se autoriza al Ejecutivo Federal, con acuerdo del Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, la suspensión, por el tiempo de duración del conflicto, en todo el territorio nacional, de aquellas garantías que constituyeran obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación creada por el estado de guerra y con motivo de la agresión sufrida por parte de Alemania, Italia y Japón donde se hundió de dos barcos, a pesar de la condición de no beligerantes.

Con posterioridad, el 13 de junio de 1942, se expidió la Ley de Prevenciones Generales relativa a la Suspensión de Garantías establecida por decreto de 1° de junio de 1942, así como el Reglamento relativo a Suspensión de Garantías.

En la Ley de Prevenciones Generales relativa a la Suspensión de Garantías establecida por decreto de 1° de junio de 1942, se establecía:

a) Se entendía, por legislación de emergencia, la dictada por el Ejecutivo Federal, en uso de las facultades que le confiere el artículo 3° del decreto de 1° de Junio de 1942.

b) Las autoridades locales y las municipales, tienen el deber de velar por la eficaz observancia de esta ley. El ministerio público Federal podrá dictar las órdenes y providencias para lograr una mayor eficacia en la cooperación de las autoridades.

c) La garantía otorgada en el artículo 4° de la Constitución tendrá las siguientes limitaciones: los países enemigos solamente podrán realizar actos de comercio en territorio nacional mediante autorización del ejecutivo; sujetarse a las disposiciones que el ejecutivo dicte cuando estime perjudicial a la defensa nacional el ejercicio de determinada profesión, comercio o trabajo; impedir mediante la ley las ganancias ilícitas obtenidas mediante la especulación de artículos de consumo necesario.

d) La garantía consagrada en el artículo 5° constitucional tendrá la siguiente limitación: facultad del Ejecutivo Federal para exigir trabajos de todos aquellos que estén en aptitud de prestarlos en actividades conexas con la defensa nacional, mediante justa retribución.

e) Las garantías consagradas en los artículos 6° y 7° constitucionales no tendrán limitaciones más que la observancia de los requisitos que establezcan: las dependencias federales a cargo de los medios de difusión.

f) La garantía consignada en el artículo 9° de la constitución se sujetará a las siguientes disposiciones: los organizadores de cualquier reunión deberán dar aviso con 24 horas de anticipación al Agente del Ministerio Público Federal; los asistentes a la reunión no podrán portar armas y permitirán la presencia de la autoridad federal, a que se refiere el párrafo anterior; la misma autoridad tendrá la facultad de impedir o disolver la reunión, si aparece que ésta tiene por objeto alterar el orden público y autorizó hacer uso de la fuerza pública.

g) La garantía consagrada en el artículo 10° se restringirá de la siguiente manera: facultad del ejecutivo federal para hacer requisa de armas entre los particulares; decomisar las armas de los infractores a este precepto; facultad del Ejecutivo para reglamentar la portación de armas, la Secretaria de la Defensa Nacional será la única dependencia con aptitud legal para la expedición de permisos; prohibición absoluta de asistir a una reunión de más de 10 personas portando armas.

h) La garantía consignada en el artículo 11 de la constitución se sujetará a las siguientes disposiciones: facultad del ejecutivo para determinar los requisitos para entrar al territorio nacional o salir de él; determinar las condiciones para viajar en territorio nacional; fijar el lugar de residencia de personas al servicio de la defensa nacional.

i) Las garantías consignadas en el artículo 14 de la Constitución quedarán restringidas en la forma siguiente: el Presidente de la República podrá ordenar mediante acuerdo por escrito la concentración por tiempo indefinido de extranjeros y nacionales en lugares determinados; podrán ser ocupados los bienes y derechos reales de los países enemigos o de sus nacionales y los de personas que hayan perdido la posibilidad de realizar sus actividades normales, debido a disposiciones dictadas por un país con el que México tenga relaciones; y las propiedades o negociaciones de los nacionales, así como sus derechos reales.

j) La garantía de que habla el artículo 19 tendrá la siguiente restricción: la detención puede prolongarse a juicio del Ministerio público.

k) Las garantías consignadas en el artículo 20 que darán sujetas a las siguientes restricciones: no se decretará la libertad bajo fianza si es perjudicial para la defensa nacional, se autoriza la incomunicación, podrá ser ampliado el termino de 48 horas de la fracción III del precepto constitucional, podrá suprimirse la publicidad de audiencia; no se dará entrada a ninguna demanda de amparo en que se reclame alguna disposición de las leyes de emergencia; el ejecutivo federal dictará la legislación punitiva para sancionar los delitos en que incurran funcionarios públicos en la aplicación de la legislación de emergencia.

En tanto, el Reglamento relativo a Suspensión de Garantías precisaba, entre otras cosas:

a) En la aplicación de las leyes de emergencia, las autoridades federales y locales regirán su actividad por determinadas reglas respetando la legislación de emergencia dictada por el Ejecutivo Federal.

b) En los casos a que se contrae el último párrafo del artículo 7° de la Ley de prevenciones, el Ministerio Público procederá conforme a las siguientes reglas: el agente investigador aportará pruebas del delito cometido, señalará día y hora para que en audiencia se reciban pruebas del inculpado, recibirá las pruebas y expresará su parecer sobre el caso a la Procuraduría General, el Procurador pronunciará su fallo.

c) En los casos a que se refiere el artículo 8° de la Ley, se procederá en los siguientes términos: el aviso de que trata la fracción I debe darse por escrito en el D.F. al Procurador General, o al que este encargado de la materia penal en la primera instancia; la falta de aviso de que se trata, se sanciona por el Procurador General con multa de hasta quince mil pesos o arresto por quince días, si se otorga prueba de que se dio aviso, se levantará la sanción impuesta; a quienes

porten armas en una reunión se les detendrá con el auxilio de la fuerza pública y puestos a disposición de la Secretaría de la Defensa; en caso de que no se permita la presencia de los agentes federales en una reunión, se disolverá con fuerza pública y se les consignará a la autoridad judicial federal; en caso de que se haga uso de la violencia para impedir que la autoridad cumpla con su deber, los responsables serán castigados con el doble de la pena señalada; si el agente de la autoridad de la fracción IV del art. 8° no cumple con lo dispuesto, será sancionado por omisión con multa de quince días y suspensión hasta por un mes del cargo.

d) Las facultades del art. 13 de la Ley, se sujetarán a lo previsto: cuando un agente del Ministerio Público no obedezca instrucciones del Procurador, dará aviso a dicha dependencia, exponiendo sus motivos; en el caso de aseguramiento de cosas, se dejará constancia escrita de su recibo; en el ejercicio de funciones procederá acompañado de testigos.

e) La aplicación de lo dispuesto por los artículos 14 y 15 de la ley, se sujetará a lo siguiente: las medidas de que se traten estos artículos serán aplicadas por los funcionarios del Ministerio Público Federal con previo aviso a la Procuraduría General; todo delito con motivo del uso de facultad derivado del estado de suspensión de garantías, será considerado de orden federal.

Cuarto. Es importante subrayar que la actual redacción del primer párrafo del artículo 29 constitucional mantiene, con pocos cambios, el texto constitucional del siglo XIX. En particular, las causas para “suspender las garantías constitucionales” no han variado desde la Constitución de 1857 . Observemos:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto , solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al congreso para que las acuerde.⁴

Asimismo, el artículo 29 de la Constitución de 1917 señalaba:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto , solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta

Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al congreso para que las acuerde.⁵

Cabe señalar que desde 1917, se registran cuatro reformas al artículo 29 de la Constitución Federal: 1981, 2007, 2011 y 2014. En todas ellas se reproducen las mismas causales para establecer el Estado de excepción .

Así, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1981 se señalaba lo siguiente:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías que fueren obstáculos para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente da la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que la acuerde.

Por otro lado, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de agosto de 2007 precisaba:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave, o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto , solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraría General de la República y con la con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías que fueren obstáculos para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente da la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que la acuerde.

Posteriormente, en una ambiciosa reforma constitucional de 2011 –que cambió el paradigma jurídico en muchos sentidos- se impulsó un nuevo régimen con diversos tópicos como:

a) En el artículo 1º se:

- Transforma la denominación del Capítulo I, Título Primero para pasar de “De las garantías individuales” a “De los derechos humanos y sus garantías”;
- Reconoce constitucionalmente a los derechos humanos contenidos en tratados internacionales al mismo nivel que los consagrados en la norma fundamental;
- Dispone que las normas relativas a derechos humanos se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Así, además de establecer la obligación de realizar la interpretación conforme a tratados, también se prevé la aplicación del principio pro persona, por el que todas las autoridades que aplican la ley quedan obligadas a preferir aquella norma, o aquella interpretación, que mejor proteja al ser humano;
- Dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Se trata de un mandato integral, no solamente porque está dirigido a todas las autoridades, sino porque la obligación abarca los diversos ámbitos de la actuación pública. Es un mandato para transformar el desempeño diario de las autoridades;
- Consagran los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos como fundamento de la actuación pública;
- Obliga al Estado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, y
- Precisa la prohibición de discriminación por motivo de preferencias sexuales.

b) El artículo 3 incluye la disposición de que la educación que imparta el Estado fomentará el respeto a los derechos humanos;

c) En el numeral 11 se reconoce el derecho al asilo y refugio para quedar: “En caso de persecución por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio”;

d) En el artículo 15 se prohíbe la celebración de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

e) El sistema penitenciario debe organizarse sobre la base del respeto a los derechos humanos (artículo 18);

f) En el precepto 29 constitucional se regula un nuevo régimen de suspensión y restricción de derechos y garantías, además se constituye un núcleo duro de derechos que no pueden suspenderse nunca, ni aun en estados de excepción;

g) Por otra parte, se otorga derecho de audiencia a las personas extranjeras sujetas al proceso de expulsión previsto en el artículo 33;

h) Se prevé en el artículo 89 fracción X que el Poder Ejecutivo, en la conducción de la política exterior, observará como principio el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos;

i) En el artículo 97 se suprime la facultad de investigación de violaciones graves de derechos humanos que se encontraba en la esfera competencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

j) La facultad de investigación se incorporó al artículo 102, Apartado B, de manera cuestionable, como una “nueva” atribución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Además, se pretende dotar al ombudsman de mayor autonomía, verificar una consulta pública en su proceso de elección, brindar mayor fuerza a sus recomendaciones a través de un control político a cargo del Poder Legislativo (Cámara de Senadores) que podrá llamar a los servidores públicos que no acepten o no cumplan las recomendaciones y, finalmente, amplía la competencia del ombudsman a la materia laboral;

k) En el artículo 105 fracción II inciso g) se prevé que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y

l) Finalmente se establece la obligatoriedad de legislar sobre determinadas materias⁶ (Ley sobre Reparación del Daño por Violaciones a Derechos Humanos, Ley a que se refiere el artículo 11 constitucional sobre el Asilo, Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de Suspensión del ejercicio de los Derechos y las Garantías, así como para expedir la Ley Reglamentaria del artículo 33 constitucional, en materia de Expulsión de Extranjeros).

Sin duda, todas las reformas de 2011 se han visto potencializadas y reforzadas en virtud de lo mandatado en diversas sentencias pronunciadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los varios casos que contra México en 2008, 2009 y 2010, y dentro de los cuales destaca por sus efectos en el orden jurídico mexicano, el ya famoso caso Rosendo Radilla Pacheco vs México en (2009).

Ahora bien, con relación al nuevo régimen para la suspensión de los derechos derivada de la reforma de 2011, el entonces ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan N. Silva, escribió lo siguiente:

“... las limitaciones de los derechos no tienen cabida salvo en los casos y en las condiciones que nuestro texto constitucional establece. Propiamente hablando, la modificación experimentada en el párrafo primero del artículo inaugural de la Constitución hace notoria la distinción entre la restricción de derechos y su suspensión, siempre por lo que hace únicamente a su ejercicio. Lo anterior, sin embargo, no debe leerse como una flexibilización para limitar derechos, dado que lo esencial de esta porción normativa es la reiteración del carácter excepcional y reglado de tal proceder . Es una lista cerrada y explícita.

Es decir, los derechos humanos solamente se pueden restringir o suspender en los supuestos expresamente previstos en la Constitución. Y más: exclusivamente en las condiciones en ella establecidas. Apreciadas en su conjunto, estas pautas se conforman en dos requisitos inseparables para limitar derechos. No basta con la posibilidad de desprender vía interpretación una hipótesis implícita de restricción o suspensión de derechos, en razón de que, si bien ese ejercicio hermenéutico podría concluir en un nuevo caso de limitación, nunca podría completarlo con la regulación de las condicionantes en las que opera, que solo pueden ser explícitas.

En otros términos, aunque en principio los casos en que pudieran restringirse o suspenderse derechos humanos podrían derivarse por vía de interpretaciones, aduciendo una lectura sistemática de las disposiciones constitucionales —por ejemplo, al contrastar el enunciado normativo que reconoce un derecho con una diversa disposición orgánica del texto constitucional que confiere una atribución a alguna autoridad, para de esa forma buscar sustentar la limitación de ese derecho a la luz de dicha facultad—, lo cierto es que como las condiciones de tal limitación también deben tener base constitucional, ello es algo que solo puede ser expreso.

Quienes interpretan la Constitución pueden en un momento dado pretender haber descubierto nuevos supuestos de restricción o suspensión de derechos humanos, no explicitados en el propio texto constitucional, pero lo que de ninguna manera pueden atribuirse es la capacidad de derivar por vía hermenéutica las condiciones en las que operan tales casos implícitos de limitación de derechos, pues esa tarea corresponde en exclusiva a aquellos a quienes se encomienda el rol de instancia legisladora constitucional . Y si no se puede lo segundo, entonces lo primero no se sostiene. Por ello, bajo el texto constitucional reformado los dos requisitos son inseparables”⁷

Por otro lado, siguiendo nuestra línea argumentativa, y pese a los alcances y las transformaciones estructurales del sistema jurídico por la reforma constitucional del 2011, el artículo 29, primer párrafo, preservó, indebidamente, las causales para decretar el Estado de excepción del siglo XIX . Esto para quedar en los siguientes términos:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto , solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y si n que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

Continuando con la argumentación, hay que recordar que se presentó una reforma constitucional al artículo 29 del 10 de febrero de 2014. El actual texto constitucional establece:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto , solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

Cuarto. La actual redacción del artículo 29 Constitucional refleja la realidad del siglo XIX y no la del constitucionalismo moderno del siglo XXI. Su problema no es sólo temporal, el texto tiene un problema estructural innegable: la formulación “cualquier otro [caso] que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto” o bien de “perturbación representa una disposición ambigua que permite un margen de interpretación profundamente discrecional.

Es evidente que las causas permitidas por el artículo 27.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado) se encuentran asociadas a razones de seguridad nacional . En cambio las causales para decretar el Estado de excepción que establece el artículo 29 de la Constitución Federal, salvo el caso de “invasión”, las dos restantes requieren de una decisión discrecional del poder público en la medida en que corresponde a éstos decidir cuándo se considera que el Estado se encuentra en una situación

que se traduzca en perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto . Luego entonces, esa discrecionalidad puede derivar en el abuso del procedimiento constitucional, puesto que basta la sola apreciación del presidente de la República de haberse actualizado, circunstancia prevista por la norma constitucional.

Resulta entonces que causales como “perturbación grave de la paz pública” o “grave peligro o conflicto” por razones intrínsecas del concepto se asocien más a cuestiones de “orden público” que a razones de seguridad nacional.

Recordemos que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en el artículo 27 la suspensión de garantías, y en el 29, las normas de interceptación, precisando que “ninguna norma puede ser interpretada en el sentido de suprimir y limitar injustificadamente el ejercicio de derechos, desnaturalizándolos o vaciándolos de contenido efectivo”.

Al respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos, en sus artículos 27.1 y 27.2, 25.1 y 7.6, precisa que:

Artículo 27. Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

Quinto. Por su parte, la Corte Interamericana ha definido estándares de protección y obligaciones de los Estados parte. En la Opinión Consultiva OC-6/86,8 estableció que “en circunstancias excepcionales y bajo condiciones precisas, la Convención permite suspender temporalmente algunas de las obligaciones contraídas por los Estados (art. 27)”. En este sentido, la CoIDH precisó:

“El artículo 30 se refiere a las restricciones que la propia Convención autoriza a propósito de los distintos derechos y libertades que la misma reconoce. Debe subrayarse que, según la Convención (art. 29.), es ilícito todo acto orientado hacia la supresión de uno cualquiera de los derechos proclamados por ella. En circunstancias excepcionales y bajo condiciones precisas, la Convención permite suspender temporalmente algunas de las obligaciones contraídas por los Estados (art. 27). En condiciones normales, únicamente caben restricciones al goce y ejercicio de tales derechos. La distinción entre restricción y supresión del goce y ejercicio de los derechos y libertades resulta de la propia Convención (arts. 16.3, 29.a y 30). Se trata de una distinción importante y la enmienda introducida al respecto en la última etapa de la elaboración de la Convención, en la Conferencia Especializada de San José, para incluir las palabras “al goce y ejercicio”, clarificó conceptualmente la cuestión (Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7-22 de noviembre de 1969, Actas 5 y Documentos, OEA/Ser. K/XVI/1.2, Washington, D.C. 1973 (en adelante “Actas y Documentos”) repr. 1978, esp. pág. 274).

Asimismo, de acuerdo a los razonamientos de la CoIDH, para que sea procedente la suspensión o restricciones de los derechos humanos es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:⁹

- a) Que se trate de una restricción expresamente autorizada por la Convención y en las condiciones particulares en que la misma ha sido permitida;
- b) Que los fines para los cuales se establece la restricción sean legítimos, es decir, que obedezcan a “razones de interés general” y no se aparten del “propósito para el cual han sido establecidas”. Este criterio teleológico, cuyo análisis no ha sido requerido en la presente consulta, establece un control por desviación de poder; y

c) Que tales restricciones estén dispuestas por las leyes y se apliquen de conformidad con ellas.

Por otra parte, la ColDH en la misma Opinión Consultiva señaló que no puede “invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real.” Ello, de conformidad a lo siguiente:

“31. La Corte expresó al respecto en anterior ocasión que es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana... No escapa a la Corte, sin embargo, la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de “orden público” y “bien común”, ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (ver el art. 29.a de la Convención). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las “justas exigencias” de “una sociedad democrática” que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención (La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 66 y 67)”.

Este criterio se había vertido ya con anterioridad por la ColDH10 en la OC-5/85 al señalar lo siguiente:

67. No escapa a la Corte, sin embargo, la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de “orden público” y “bien común”, ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (ver el art. 29.a) de la Convención). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las “justas exigencias” de “una sociedad democrática” que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención.

Sexto. Una de las importantes reformas constitucionales de 2011 fue, sin duda, la incorporación de principio pro homine o el principio pro persona. Sin embargo, la aplicación de dicho principio tiene sus dificultades técnicas que hay que dilucidar en la resolución de casos abstractos y concretos: primero, cuáles son las bases para determinar la interacción entre la Constitución y los tratados que contengan normas de protección de derechos humanos de las personas, y segundo, qué implica el mandato específico para la interpretación de las normas en derechos humanos, cualquiera que sea su naturaleza o posición en el sistema jurídico.

Hay que recordar que, desde la década de los años ochenta, la CoIDH dejó entrever en sus resoluciones la definición del principio pro persona. Entonces el juez Rodolfo E. Piza Escalante, en uno de sus votos adjuntos a una decisión de la CoIDH, conceptualizó dicho principio como:

[Un] criterio fundamental [que] [...] impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen. [De esta forma, el principio pro persona] [...] conduce a la conclusión de que [la] exigibilidad inmediata e incondicional [de los derechos humanos] es la regla y su condicionamiento la excepción.¹¹

En años posteriores, este principio fue adoptado por los tribunales federales, incluso antes de la reforma de 2011. Así, lo demuestra un criterio jurisprudencial de un Tribunal Colegiado de Circuito:

“El principio pro homine que implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio, se contempla en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, respectivamente. Ahora bien, como dichos tratados forman parte de la Ley Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 constitucional, es claro que el citado principio debe aplicarse en forma obligatoria”.¹²

Ahora bien, una vez vigente la reforma de 2011, buena parte de tribunales colegiados empezaron a pronunciarse sobre la conceptualización y aplicación de tal principio. Veamos algunos criterios jurisprudenciales:

“Con motivo de las reformas constitucionales de 10 de junio de 2011, el párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia, para favorecer en todo tiempo a las personas con la protección más amplia. Así, existe la obligación constitucional de velar por la interpretación más

extensiva sobre el punto jurídico a dilucidar -principio pro homine-, que también está recogido en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, respectivamente, dado que esto deriva en respetar el principio de acceso a la justicia, previsto en el numeral 17 de la Ley Suprema, que obliga a las autoridades en todos los procedimientos, incluyendo los administrativos, a dar oportunidad de defensa y atender a la integridad de los escritos presentados. Por ello, si la autoridad administrativa en un procedimiento requiere al gobernado para que, entre otras cosas, señale domicilio para recibir notificaciones y éste desahoga lo solicitado en una hoja membretada con su nombre y domicilio, se debe atender a la integridad del documento, concluyendo que a falta de otro citado expresamente, en ese inmueble se realizarán las posteriores notificaciones que deban ser personales.”¹³

“La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al explicar el alcance de este principio, en relación con las restricciones de los derechos humanos, expresó que “entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido”. Así, cuando esa regla se manifiesta mediante la preferencia interpretativa extensiva, implica que ante diferentes interpretaciones de un dispositivo legal, debe optarse por aquella que conduzca a una mejor y más amplia protección de los derechos fundamentales, descartando así las que restrinjan o limiten su ejercicio. Bajo este contexto, resulta improcedente que, a la luz del principio pro homine o pro persona, pretendan enfrentarse normas de naturaleza y finalidad distintas, sobre todo, si no tutelan derechos humanos (regulan cuestiones procesales), pues su contenido no conlleva oposición alguna en materia de derechos fundamentales, de modo que el juzgador pudiera interpretar cuál es la que resulta de mayor beneficio para la persona; de ahí que si entre esas dos normas no se actualiza la antinomia sobre dicha materia, el citado principio no es el idóneo para resolver el caso concreto”¹⁴

Asimismo, los tribunales federales ha determinado que para aplicar el principio pro homine es ponderar el peso de los derechos humanos, a efecto de estar siempre a favor del hombre, lo que implica que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trate de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trate de establecer límites a su ejercicio. ¹⁵

Por otra parte, según criterios jurisprudenciales, el referido principio –su directriz interpretativa- tiene dos variantes¹⁶ por la cual se busca optimizar más un derecho constitucional. Esta variante, a su vez, se compone de:

1.) Principio favor libertatis, que postula la necesidad de entender al precepto normativo en el sentido más propicio a la libertad en juicio, e incluye una doble vertiente: primera, las limitaciones que mediante ley se establezcan a los derechos humanos no deberán ser interpretadas extensivamente, sino de modo restrictivo ; y segundo, debe interpretarse la norma de la manera que optimice su ejercicio ;

2.) Principio de protección a víctimas o principio favor debilis ; primero, referente a que en la interpretación de situaciones que comprometen derechos en conflicto, es menester considerar especialmente a la parte situada en inferioridad de condiciones, cuando las partes no se encuentran en un plano de igualdad; y segundo, la directriz de preferencia de normas, la cual prevé que el Juez aplicará la norma más favorable a la persona, con independencia de la jerarquía formal de aquélla .

En sentido, y una vez entendido el concepto del principio pro homine, y comprendido su directriz interpretativa, resulta evidente que las causas para decretar el Estado de excepción, previstas en el artículo 29 constitucional –y basadas en razones de seguridad nacional, pero también de orden público- dan pauta a interpretaciones más extensas para la restricción o suspensión de los derechos humanos.

En cambio, las causales previstas en la Convención Americana de los Derechos Humanos para que un Estado parte suspenda o restrinja el Habeas Corpus -que atienden a razones estrictas de seguridad nacional- son interpretación restringida y favorecen la optimización de los derechos. Por tanto, es consecuente, la armonización de las causales para decretar el Estado de excepción previstas en la Constitución Federal con las que contempla la Convención Americana de los Derechos Humanos.

Séptimo. Al momento de presentar la presente Iniciativa, se discute de la minuta la minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la Cámara de Diputados.

El referido proyecto de Ley Reglamentaria desarrolla tres importantes conceptos como causales para decretar el Estado de excepción: el de “Invasión”, “Perturbación grave de la paz pública” y “Grave peligro o conflicto” . Esto es:

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Invasión. La entrada de fuerzas armadas, sin la autorización correspondiente, pertenecientes a otro Estado, a cualquier parte del territorio nacional;

II. Perturbación grave de la paz pública. Situaciones de violencia que alteren la estabilidad social y pongan en riesgo la integridad, seguridad o libertad de la población o de una parte de ella; y que representen una amenaza a la capacidad de las instituciones del Estado para hacer frente a dichas afectaciones;

III. Grave peligro o conflicto. Circunstancias excepcionales que generen afectaciones a la población por factores de orden sanitario, ambiental, climático, químico o físico, o bien, por acciones que los expongan a emergencias o desastres, sean de origen natural o antropogénico, y

IV. Restricción o suspensión. Restricción o suspensión del ejercicio de derechos y sus garantías en términos del artículo 29 constitucional

Si se examina con cuidado, el concepto de “Invasión” es más cercano a razones de seguridad nacional y que intrínsecamente se asocia a la integridad del territorio e preservación de la soberanía e independencia del Estado. Sin embargo, los conceptos de “Perturbación grave de la paz pública” y “Grave peligro o conflicto” se asocian al concepto de orden público e interés social.

En argumentos anteriores hemos citado que la CoIDH se ha pronunciado en el sentido de que no puede “invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real.

Al reflexionar sobre el concepto de “orden público” o “bien común” es menester hacer una exploración en los criterios jurisprudenciales, para determinar su alcance y significado.

Los tribunales federales han señalado que el “orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados , de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso (...) se debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social ”.17 Asimismo, según los jueces para aplicar “el criterio de interés social y de orden público, se debe sopesar el perjuicio que podría sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado y el monto de la afectación a sus derechos en disputa, con el perjuicio que podrían sufrir las metas de interés colectivo perseguido con los actos concretos”.18

Octavo. Sin duda, la suspensión de las garantías puede ser, en algunas hipótesis, el único medio para atender a situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrática. Sin embargo, el Estado de excepción puede dar origen a los abusos, y que de hecho, se han dado en la región. Y cuando las medidas de excepción no están plenamente justificadas a la luz del ejercicio efectivo de la democracia representativa se tiene el riesgo de iniciar un régimen autocrático.

Siendo que la suspensión o restricción de los derechos un asunto toral en las democracias, resulta consecuente que el Congreso de la Unión apruebe, por votación calificada de los miembros presentes de cada una de las Cámaras , a efecto de que se permita el libre juego democrático de los diferentes grupos parlamentarios y abandonar la gobernabilidad unilateral y adoptar la gobernabilidad multilateral consensada.

3. Fundamento legal

Por todo lo anteriormente expuesto, quienes suscriben, Alberto Martínez Urincho y Arturo Santana Alfaro , diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados; sometemos a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente::

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el párrafo primero del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 29. En los casos de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado , solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación de las dos terceras partes, de quienes integran las cámaras del Congreso de la Unión podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. En caso de que el Congreso no se encuentre reunido, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

...

...

...

...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Corte interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC.8/87 del 30 de enero de 1987, “El Habeas Corpus bajo suspensión (Arts. 27.2, 25,1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos), numeral 36.

2 Memoria Política de México, “1861 Decreto del congreso. Se suspenden algunas garantías constitucionales y se faculta ampliamente al Ejecutivo”, Fuente consultada el 5 de Abril de 2016, www.memoriapoliticademexico.org/Textos/3Reforma/1861SGC.html

3 *Ibidem*.

4 Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857)”, fuente consultada el 5 de Abril de 2016. www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf

5 Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)”, versión original, fuente consultad el 5 de Abril de 2016.

www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf

6 Según el Quinto Transitorio del Decreto del 11 de junio de 2011, se deberían promulgar, en el término de un año, las siguientes leyes reglamentarias: Ley sobre Reparación del Daño por Violaciones a Derechos Humanos; Ley a que se refiere el artículo 11 constitucional sobre el Asilo; Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de Suspensión del ejercicio de los Derechos y las Garantías, y la Ley Reglamentaria del artículo 33 constitucional, en materia de expulsión de Extranjeros.

7 Silva Meza, Juan N., “El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México”, Anuario de derecho constitucional latinoamericano, año XVIII, Bogotá Colombia, 2012, pp. 156-157

8 Corte Interamericana de Derechos humanos, Opinión consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, numeral 14.

9 *Ibidem*, numeral 18.

10 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985 “La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”.

11 “Opinión Separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante”, en Corte Interamericana de Derechos Humanos Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos),

Opinión Consultiva oc-7/86 del 29 de agosto de 1986, serie A, núm. 7, párr. 36. También revisar la “Opinión Separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante”, en Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva oc-5/85 del 13 de noviembre de 1985, serie A, núm. 5, párr. 12.

12 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Principio pro homine . Su aplicación es obligatoria. Época: Novena Época, Registro: 179233, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Febrero de 2005, Materia(s): Administrativa, Tesis:I.4o.A.464 A, Página: 1744.

13 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acceso a la justicia y pro homine . Las autoridades administrativas tienen obligación constitucional de aplicar esos principios al momento de proveer sobre el desahogo de un requerimiento (reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011), Época: Décima Época, Registro: 2000183, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 3, Materia(s): Constitucional, Tesis: VI.3o.A.3 A (10a.), Página: 2223

14 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Principio pro homine o pro persona . Si en un caso concreto no se actualiza la antinomia de dos normas que tutelan derechos humanos para que el juzgador interprete cuál es la que resulta de mayor beneficio para la persona, aquél no es el idóneo para resolverlo. Época: Décima Época, Registro: 2005477, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III, Materia(s): Constitucional Tesis: II.3o.P. J/3 (10a.), Página: 2019

15 Ver, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Principio pro homine . Variantes que lo componen, Época: Décima Época, Registro: 2005203, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Tesis: I.4o.A.20 K (10a.), Página: 1211

16 *Ibidem*.

17 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Suspensión, nociones de orden público y de interés social para los efectos de la, Época: Novena Época, Registro: 199549, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Enero de 1997, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.3o.A. J/16, Página: 383

18 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Suspensión definitiva. Es procedente su otorgamiento cuando el acto reclamado consiste en el requerimiento de información y documentos que el quejoso estima son confidenciales (artículos 31 de la ley federal de competencia económica y 33 de la Ley Federal de

Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4513-VII, jueves 21 de abril de 2016

Procedimiento Administrativo. Época: Novena Época, Registro: 185639, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Octubre de 2002, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.9o.A.58 A, Página: 1454

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2016.

Diputados: Alberto Martínez Urincho, Arturo Santana Alfaro (rúbricas).

Que reforma el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Felipe Reyes Álvarez, del Grupo Parlamentario del PRD

Problemática:

Desde el nacimiento del México independiente, en “Los Sentimientos de la Nación” José María Morelos y Pavón, planteo la creación de un país que pugnara por la igualdad en todos los sentidos, por un país que velara por el desarrollo de sus ciudadanos sin importar raza, religión o condición social.

La lucha por los Derechos Humanos no es para nada ajena a la actualidad y por tanto los temas relacionados con ellos también han experimentado un notable desarrollo y expansión. En los últimos años hemos visto como además de ser incluidos en las constituciones y leyes de los Estados, han pasado también a la escena internacional al ser incluidos en múltiples instrumentos internacionales y al establecerse también sistemas internacionales para su protección.

Los Estados deben cumplir con su obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos de todos los ciudadanos sin discriminación y a asegurar que todas las personas participen en las discusiones sobre políticas y leyes que afecten sus derechos.

Debemos parar a toda costa la discriminación ya que estas conductas prejuiciosas, son las que producen desigualdad desfavoreciendo al individuo. La sociedad debe de formar una conducta basada en los ideales de igualdad y de respeto que es obligación del Estado garantizar, corregir y erradicar esas prácticas.

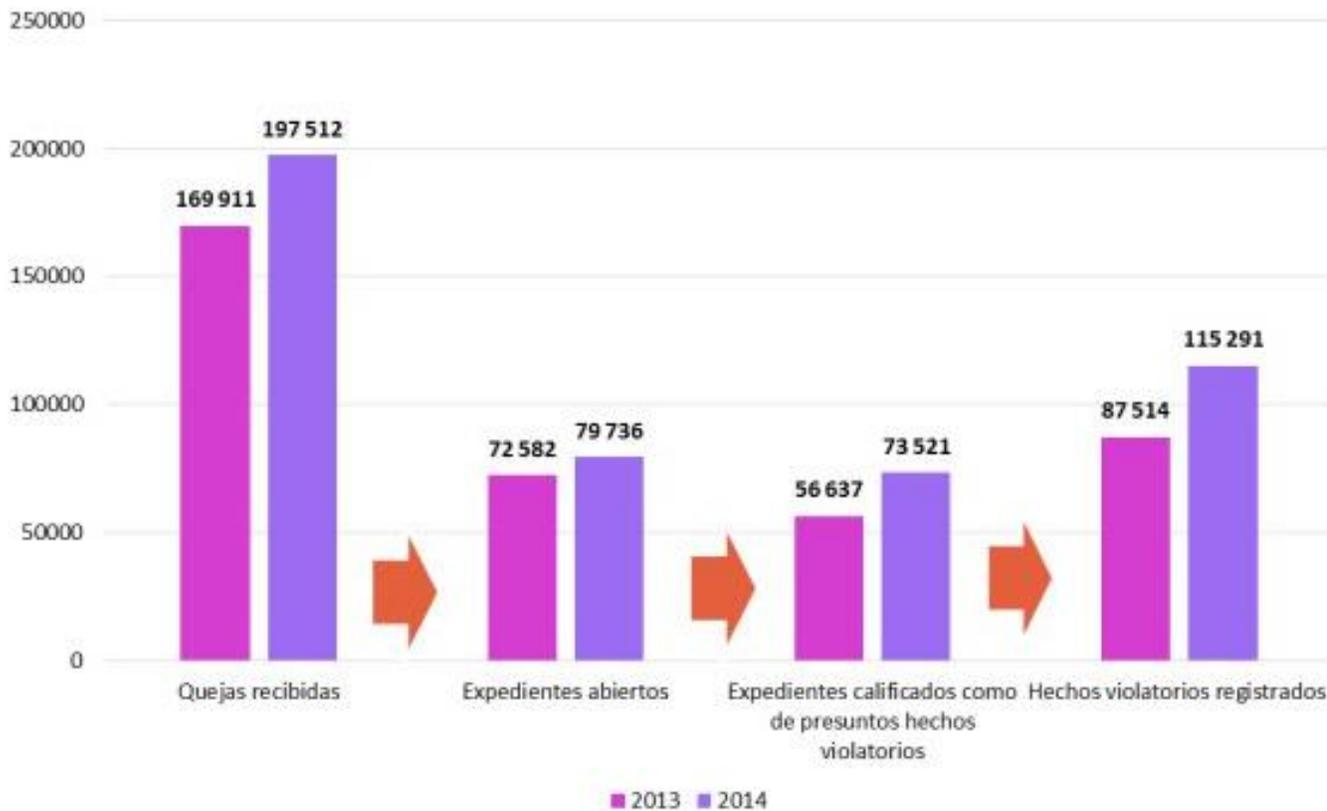
La defensa de los Derechos Humanos es una tarea de todos, pero específicamente, las instituciones del Estado deben de estar obligadas a la procuración de prácticas incluyentes.

En la siguiente gráfica se muestra el aumento de quejas y expedientes abiertos contra dependencias en los años 2013 y 2014.

En el 2014¹⁰, el número de violaciones de los derechos humanos conocidos por los OPDH llegó a los 115 mil 291 hechos, contenidos en 73 mil 521 expedientes calificados como tales por los OPDH¹¹.

Expedientes calificados y hechos violatorios registrados por las OPDH, 2013 y 2014^P

Gráfica 1



^P Cifras preliminares

Fuente: INEGI. Recopilación de información de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos en México, 2014 y 2015.

Consideraciones

Que según lo establece la Comisión Nacional de Derechos Humanos estos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes.;¹

La misma CNDH señala que los elementos de respeto a los derechos humanos se dividen en principio básicos como el de Universalidad, señala que los derechos

humanos corresponden a todas las personas por igual. Principio de Interdependencia: consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros, de tal manera que el reconocimiento de uno de ellos , así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos que se encuentran vinculados. Principio de Indivisibilidad: Se habla de indivisibilidad de los derechos humanos en función a que poseen un carácter indivisible pues todos ellos son inherentes al ser humano y derivan de su dignidad.

Lo anterior faculta al Estado a actuar como garante de los derechos humanos; con la máxima potestad, lo que le permitiría un proceso de armonía y crecimiento en el quehacer cotidiano de la ciudadanía.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece dentro del quinto párrafo del artículo 1º.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Con base en lo anterior y en apego a lo que sugiere la CNDH de clasificar los derechos humanos únicamente en civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales, partiendo que dentro del conjunto de derechos humanos no existen niveles ni jerarquías pues todos tienen igual relevancia, por lo que el Estado se encuentra obligado a tratarlos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso.²

Me permito citar el argumento algunas vez vertido que “es oportuno y necesario adecuar nuestro marco regulatorio a la movilidad social, actual y futura”

Fundamento Legal

Con base en lo Anterior el suscrito Diputado Felipe Reyes Álvarez, pone a consideración la presente iniciativa con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por tanto y en atención a lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta honorable Cámara la presente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforma el artículo 1o. en su quinto párrafo del Capítulo I, De los derechos humanos y sus garantías, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el artículo 1o. en su quinto párrafo del Capítulo I, de los Derechos Humanos y sus Garantías, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 1o. ...

Las normas relativas...

Todas las autoridades...

Está prohibida la esclavitud...

Queda prohibida toda discriminación, distinción y exclusión que atenten contra la dignidad humana y que en consecuencia impida , anule o afecte el reconocimiento y el ejercicio de los derechos intrínsecos de las personas.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas:

1 www.cndh.org.mx/Que_son_derechos_humanos

2 www.cndh.org.mx/

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro sede de la Cámara de Diputados a los 22 días del mes de abril de 2016.

Diputado Felipe Reyes Álvarez (rúbrica)

Que reforma el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Claudia Sofía Corichi García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita Claudia Sofía Corichi García, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, 176, 179 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. Tema de importancia crucial para nuestra labor es la de redactar leyes, reformarlas, abrogarlas, entender las necesidades y demandas de los ciudadanos que nos otorgan su confianza para trabajar en pro de las mismas, y del otro lado la del Ejecutivo de reglamentarlas “cada vez más leyes se van quedando como las normas que contienen los grandes principios, las decisiones generales sobre determinada materia y los reglamentos son los que recogen las reglas prácticas, las que se aplican de manera inmediata al ciudadano. Del total de normas que conforman el ordenamiento un gran porcentaje son de tipo reglamentario, de modo que conocer cómo se producen y a que límites deben sujetarse tantas y tan importantes normas resulta del mayor interés para los juristas mexicanos”.¹

II. Con la incorporación de nuevos derechos a la Constitución Política de nuestro país, como el derecho al agua, a la alimentación, etc., se observa y hace pertinente reflexionar acerca de la facultad del Ejecutivo de dictar normas reglamentarias. “La incorporación a nuestro sistema jurídico de diferentes tratados internacionales en materia de derechos humanos ha venido a modificar la forma y los procedimientos a través de los cuales se expiden los reglamentos”.²

III. La facultad reglamentaria del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se deriva de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dispone lo siguiente:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

IV. Esta facultad reglamentaria se otorga al presidente con la finalidad de ayudar a la ejecución de la ley, precisando las normas contenidas en las leyes, sin

embargo, estas disposiciones reglamentarias no deberían contrariar ni ir más allá de sus contenidos y situaciones que las leyes regulan, sino se estaría vulnerando el principio de la división de poderes establecido por nuestra carta magna.

Consideraciones

Primera. La Suprema Corte de Justicia de la Nación; ha señalado que la facultad reglamentaria del presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma.

El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.

Segunda. La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo federal tiene como principal objeto proveer, en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas, por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que esta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.³

Tercera. En muchas ocasiones, nos encontramos con que el poder ejecutivo federal se excede en su facultad reglamentaria, yendo más allá del alcance que el propio legislador quiso dar a la propia ley, lo cual va en contra de los propios principios teóricos que dieron sustentos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuarta. El artículo 183 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la cual va más allá de lo dispuesto por el artículo 115 de la Ley del Impuesto sobre la Renta que permite deducir 35 por ciento de los ingresos obtenidos por arrendamiento de inmuebles en lugar de aplicar las deducciones específicas del mismo artículo, este no sujeta esa opción a ninguna otra condición y sin embargo el mencionado artículo 115 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que si se ejerce la opción la misma deberá ejercerse por el contribuyente para todos los inmuebles de su propiedad, incluso en los que tenga el carácter de copropietario. Lo anterior es un claro ejemplo de un caso concreto

en dónde a través de un reglamento el Poder Ejecutivo está estableciendo obligaciones adicionales a los contribuyentes que el legislador nunca estableció, siendo que esa no es la función teórica de los reglamentos y lo cuál es contrario a la doctrina de la división de poderes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que no obstante el hecho de que las normas de carácter legal y las reglamentarias sean materialmente similares, las dos provienen de distintos entes jurídicos del Estado, por lo cual son formalmente distintas por lo cual tiene consecuencias diferentes en ambos casos.

Quinta. El artículo 43-A del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al prever que cuando el monto de las prestaciones de previsión social exceda los límites establecidos en el artículo 31, fracción XII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, dicho excedente será deducible únicamente cuando el patrón cubra por cuenta del trabajador el impuesto que corresponda al excedente, considerándose como ingreso para el trabajador por el mismo concepto, debiendo efectuarse las retenciones respectivas, esto pretende subsanar los vicios de inconstitucionalidad contenidos en el precepto legal que debería únicamente reglamentar, lo cual se materializaría al permitir la deducción de los gastos de previsión social, en lo referente al excedente erogado que no hubiera podido deducirse en los términos del indicado artículo 31, fracción XII, lo que excede la facultad reglamentaria del presidente de la República, pues contradice lo dispuesto legalmente, ya que la intención del legislador era limitar la deducción de los gastos de previsión social, mientras que la de la disposición reglamentaria es establecer requisitos para hacer deducible la parte que la ley no autoriza deducir.

Dicha situación va más allá de lo que la facultad reglamentaria del Ejecutivo federal puede aportar al ordenamiento, considerando que el artículo 31, fracción XII, declarado inconstitucional por el Tribunal en Pleno, no ha sido modificado por el Poder Ejecutivo, siendo dicho órgano al que le corresponde tal función; por ende, los vicios de inconstitucionalidad observados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aún afectan a dicho artículo.⁴

Los ejemplos anteriormente expuestos, son sólo algunos de los múltiples casos en que un reglamento excede la voluntad del legislador, lo cual, insisto, va en contra del principio de división de poderes y el sistema de “checks and balances”, que es el término teórico que se usa para designar la relación que tienen los tres Poderes planteados por Montesquieu, a saber los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en un sistema político. Este sistema de balance entre poderes hace posible que ningún poder abuse de sus facultades obteniendo más de las debidas.

De esta manera, considero que, no obstante la doctrina constitucionalista y los criterios del poder judicial, se ha establecido claramente que los reglamentos no deben exceder el alcance de la ley, creo que resulta necesario establecer expresamente esto en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto es que someto a la consideración del pleno de esta soberanía, iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, sin alterar el contenido y alcance de las mismas.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 López Olvera, Miguel Alejandro “La nueva facultad reglamentaria en México. Evaluación y perspectivas a la luz del texto actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

2 Ibídem, página 596.

3 Controversia constitucional 41/2006.- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.—3 de marzo de 2008.—Unanimidad de diez votos.—Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.—Ponente: José Ramón Cossío Díaz.—Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 79/2009, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, agosto de 2009, página 1067, Pleno, Tesis P./J. 79/2009; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, mayo de 2008, página 529.

4 Amparo en revisión 619/2010. Conductores Tecnológicos de Juárez, S.A. de C.V. 27 de octubre de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo. Registro No. 161487 Localización: Novena Época Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIV, Julio de 2011 Página: 308 Tesis: 1a. CXV/2011 Tesis Aislada Materia(s): Constitucional

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2016.

Diputada Claudia Sofía Corichi García (rúbrica)

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Los suscritos, diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Artículo 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, someten a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer la figura de revocación de mandato, conforme a la siguiente:

Exposición de Motivos

I. Nuestro actual sistema político emergió de la Revolución Mexicana, suscitada en gran medida por un régimen de privilegios y opresión ejercido por Porfirio Díaz, quien se mantuvo en la máxima magistratura del país durante 38 años. Este ejercicio monopólico del poder llevó a que Francisco I. Madero, entonces candidato presidencial por el Partido Nacional Antirreeleccionista, convocara mediante el Plan de San Luis a un levantamiento armado nacional el 20 de noviembre de 1910, dando así inicio la Revolución Mexicana, que tuvo como bandera inicial la eliminación de la reelección y el consecuente sufragio efectivo, sintetizada en su principal lema: Sufragio efectivo, no reelección.

A pesar de lo anterior, nuestra actual Carta Magna, elaborada por el Constituyente de Querétaro en 1917, y que pretendía cristalizar el conjunto de los ideales revolucionarios, no consignó en su articulado la revocación de mandato como uno de los instrumentos ideales para acotar el ejercicio monopólico del poder por parte de los gobernantes de elección popular.

Ante un escenario de incapacidad y desconfianza por el aumento generalizado de la inseguridad, el incremento de la pobreza, el crimen organizado y el descubrimiento de actos de corrupción e impunidad por parte de autoridades de los tres niveles de gobierno, así como las constantes violaciones a los derechos humanos, civiles y políticos que padecen diariamente miles de mexicanos, se ha convertido en un auténtico clamor popular la instrumentación de herramientas de participación ciudadana y rendición de cuentas que permitan el reencauzamiento del estado de derecho, a través por ejemplo de la revocación de mandato, que establece la posibilidad de que la ciudadanía ejerza su juicio sobre el desempeño de los titulares de los poderes.

II. El filósofo griego Aristóteles señaló en la Política que el Estado, como una gran casa común, tiene como finalidad el “buen vivir” de la comunidad, y añade que el espíritu de ese Estado es su constitución política, que debe ser fundada en la

justicia, y por eso escribe: “todas las constituciones son una especie de justicia, pues son comunidades, y todo lo común se funda en la justicia¹ ”. Es decir que sólo la justicia conduce el buen vivir, y de ello podemos deducir que un Estado que no es justo y que por lo tanto no conduce al buen vivir, no puede ser considerado un buen Estado, sino una especie de corrupción de la idea de Estado y de su primera finalidad.

Sin embargo, hace ya demasiado que México dejó de ser una comunidad del “buen vivir”, y hoy nos debatimos en un continuo baño de sangre y en un océano de sistémica corrupción. Y es por eso que resulta urgente preguntarnos si acaso es nuestra Constitución la que debe ser cambiada o si son en cambio las personas que han detentado el poder quienes nos han escamoteado ese “buen vivir” para el que todo Estado existe, quienes han corrompido la finalidad de nuestro Estado y traicionado el espíritu de nuestra Constitución: la justicia. Y resulta urgente porque debemos tomar nota de lo que señaló poco después Teofrasto, el más insigne de los discípulos de Aristóteles: “si los hombres no pueden alcanzar este fin (del buen vivir), la comunidad se disuelve² ”.

En todo caso, resulta evidente que los ciudadanos precisan de mayores garantías constitucionales para cambiar, para remover a aquellos políticos que hubieren traicionado el sentido del servicio público y considerado a las instituciones nacionales como un mero patrimonio personal. Pues debemos preguntarnos cómo eliminar de la vida pública de México, la idea de que la clase política tiene por patrimonio personal a las instituciones nacionales, esa idea que Octavio Paz tan brillantemente señaló en *El ogro filantrópico* como uno de los grandes males nacionales. En pocas palabras, México no puede tener una de las constituciones más reformadas del mundo, sin que al mismo tiempo no estemos procurando darle un sentido de comunidad, y por lo tanto de justicia, a la norma fundamental de los mexicanos.

En ese sentido, resulta primordial fomentar la participación ciudadana y la rendición de cuentas para atajar de una vez por todas ese patrimonialismo político que es el cáncer fundamental de la nación, y es por ello que antes que permitir que nuestra Carta Magna considerase tan prolijamente los criterios en materia de alcantarillado o de telecomunicaciones, debería contener el fortalecimiento de la idea de comunicar, que es la esencia de una constitución, como señaló Aristóteles. ¿Y qué herramientas conducen a fortalecer la idea de comunidad sino aquellas que llevan a la ciudadanía en general a tomar parte activa en la vida pública? por lo anterior, es necesario que el sistema político debe elevar la revocación de mandato a rango constitucional y hacer verdaderamente viable la consulta popular, entre otros instrumentos de participación ciudadana.

El mismo Aristóteles señala en la *Política* que “el fundamento básico del sistema democrático es la libertad³ ”, y es evidente que no hay libertad sin justicia, pues nadie que viva mal puede ser libre de elegir su buen vivir. De forma que la corrupción del estado es también la corrupción de la democracia y un atentado a la libertad fundamental de los individuos.

Sólo la participación ciudadana en la toma de las decisiones fundamentales pueden contribuir a crear ese necesario sentimiento de comunidad, y por lo tanto a restaurar la justicia y la libertad. En el actual horizonte de corrupción, la revocación de mandato puede convertirse en uno de los instrumentos ideales de participación ciudadana que restaure el sentido de comunidad y destierre de la vida política la asunción patrimonialista de las instituciones y de los órganos de poder republicanos, al colocar al profesional de la política institucional en la continua observancia ciudadana, que ante cualquier violación al espíritu de su mandato, podrá revocárselo.

En este sentido, vale la pena recordar que el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce como principio democrático fundamental de nuestro orden político el de otorgarle a los ciudadanos el derecho de alterar su forma de gobierno:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Es por que en el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, siempre hemos considerado que el espíritu fundamental para renovar la vida pública de México y para conducir por lo tanto a nuestra comunidad hacia la justicia, la libertad y el digno buen vivir, tiene que consistir en darle a los ciudadanos un poder de decisión cada vez mayor, y en quitar por lo tanto a la clase política la idea de que el poder es algo que exclusivamente detentan los políticos profesionales. La revocación de mandato constituye la espina dorsal del andamiaje institucional que debemos construir para erradicar la corrupción de nuestro país.

Por lo expuesto se somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer la figura de revocación de mandato

Artículo Único. Se adiciona una fracción IX al artículo 35, un inciso q) a la fracción IV del artículo 116, un sexto párrafo al artículo 108, y se reforman la fracción III del artículo 36, la fracción XXIX-Q del artículo 73, el artículo 83, la fracción I del artículo 115, la fracción I del artículo 116, las fracciones II, III y VI del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. ...

I. a VIII. ...

IX. Votar en las consultas sobre revocación de mandato.

La revocación de mandato se entenderá como un medio de control constitucional de participación ciudadana, para destituir a los representantes de elección popular cuando lo soliciten los ciudadanos y haya transcurrido la mitad de su gestión, y se sujetará a lo siguiente:

1o. Podrán ser sujetos de revocación de mandato mediante consulta ciudadana el presidente de la República, los diputados federales, senadores, gobernadores de las entidades federativas, diputados locales, los integrantes de los ayuntamientos, el jefe de gobierno de la Ciudad de México y los integrantes de las alcaldías de la Ciudad de México.

2o. Podrán solicitar la aplicación de una consulta de revocación de mandato el equivalente al 2 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores en la demarcación territorial correspondiente, conforme a lo establecido en el párrafo anterior.

3o. El Instituto Nacional Electoral recibirá las solicitudes de revocación de mandato para verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Constitución y en las leyes en la materia. Adicionalmente, tendrá a su cargo la organización y desarrollo de las consultas ciudadanas de revocación de mandato, así como del cómputo y declaración de los resultados.

4o. El resultado de la consulta de revocación de mandato será vinculatorio cuando participen al menos un tercio de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. y II. ...

III. Votar en las elecciones, en las consultas populares y las de revocación de mandato, en los términos que señale la ley;

IV. a V. ...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-P. ...

XXIX-Q. Para legislar sobre la iniciativa ciudadana, la revocación de mandato y consultas populares.

XXIX-R. a XXX. ...

Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de octubre y durará en él seis años, salvo que le sea revocado el mandato en términos de esta

Constitución. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Artículo 108. ...

...

...

...

...

Los servidores públicos que ocupen los cargos de presidente de la República, de diputados federales, senadores, gobernadores de las entidades federativas, diputados locales, los integrantes de los ayuntamientos, el jefe de gobierno de la Ciudad de México y los integrantes de las alcaldías de la Ciudad de México, podrán ser removidos de sus puestos mediante consulta de revocación de mandato en los términos de esta Constitución y las leyes aplicables, independientemente de las responsabilidades en las que hayan podido incurrir durante el periodo de su encargo.

Artículo 115. ...

I. ...

...

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan. Los ciudadanos podrán solicitar una consulta para la revocación del mandato de los ayuntamientos o de alguno de sus miembros, en los términos de esta Constitución y la legislación aplicable.

...

...

II. a X. ...

Artículo 116. ...

...

I. ...

...

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho. Podrán ser removidos de su cargo por medio de consulta de revocación de mandato, en términos de la presente Constitución.

...

a) y b)...

...

II. y III. ...

IV. ...

a) a p)...

q) Se regulen los procesos de revocación de mandato en los términos de esta Constitución y la legislación general aplicable.

V. a IX. ...

Artículo 122. ...

A. ...

I. ...

II. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años. Podrán ser removidos de su cargo por medio de consulta de revocación de mandato, en términos de la presente Constitución.

...

...

...

...

...

...

...

...

III. El titular del Poder Ejecutivo se denominará Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y tendrá a su cargo la administración pública de la entidad; será electo por votación universal, libre, secreta y directa, y no podrá durar en su encargo más de seis años. Quien haya ocupado la titularidad del Ejecutivo local designado o electo, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho. Podrá ser sujeto de revocación de mandato mediante consulta ciudadana en los términos de la presente Constitución.

IV. a V. ...

VI. ...

...

a) Las alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Los integrantes de la alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a alcalde y después los Concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México. En ningún caso el número de Concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales. Los alcaldes y concejales podrán ser removidos de su cargo por medio de consulta de revocación de mandato en los términos de la presente Constitución.

b) a f) ...

VII. a XI. ...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Una vez publicado el decreto en el Diario Oficial de la Federación, el Congreso de la Unión tendrá un plazo de 90 días para emitir la legislación general que regule la figura de revocación de mandato.

Tercero. En la legislación general que emita el Congreso de la Unión se deberán contemplar los procedimientos y requisitos para solicitar las consultas de revocación de mandato, así como los medios de impugnación y la resolución de controversias. Adicionalmente, con respecto al numeral 2o. de la fracción IX del artículo 35 del presente decreto, se deberán diseñar las fórmulas correspondientes para solicitar la revocación de mandato de los representantes electos mediante el principio de representación proporcional, mismos que deberán equitativos y accesibles.

Notas

1 Aristóteles, *Ética Eudemia* , traducción de Julio Pallí Bonet, editorial Gredos, Madrid, 1985, página 516.

2 Aristóteles, *La Constitución de los atenienses* , traducción de Manuela García Valdés, Editorial Gredos, Madrid, 1984, página 250.

3 Aristóteles, *Política* , traducción de Manuela García Valdés, Editorial Gredos, Madrid, 1988, página 370.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril de 2016.

Diputados: Clemente Castañeda Hoeflich (rúbrica), María Elena Orantes López, Jorge Álvarez Máynez, René Cervera García, Claudia Sofía Corichi García, Verónica Delgadillo García (rúbrica), Manuel de Jesús Espino Barrientos, Mirza Flores Gómez, Cynthia Gissel García Soberanes, Refugio Trinidad Garzón Canchola, Moisés Guerra Mota, Angie Dennisse Hauffen Torres, Carlos Lomelí Bolaños, Jonadab Martínez García, María Victoria Mercado Sánchez, Luis Ernesto Munguía González, María Candelaria Ochoa Ávalos, Adán Pérez Utrera, Germán Ernesto Ralis Cumplido, Rosa Alba Ramírez Nachis, Víctor Manuel Sánchez Orozco, Daniel Sosa Carpio, Macedonio Salomón Tamez Guajardo, Marbella Toledo Ibarra, Salvador Zamora Zamora.

De la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 y 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Recinto Legislativo, a 19 de abril de 2016.

Diputado José de Jesús Zambrano Grijalva

Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Presente

Por este conducto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 42, fracción XXV, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y 10, fracción XXI, y 36, fracción V, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, me permito hacer de su conocimiento que el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en sesión celebrada en la fecha citada al rubro, resolvió aprobar la siguiente

Propuesta de Iniciativa

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), párrafo segundo; y Base Quinta, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículo 42, en sus fracciones IX, XI, XIX y XX, y 43 del Estatuto de Gobierno.

Sírvase encontrar anexa al presente copia del dictamen en comentario para los efectos correspondientes.

Sin otro particular, reitero a usted mi consideración distinguida.

Atentamente

Diputado José Manuel Delgadillo Moreno (rúbrica)

Presidente

Asamblea Legislativa del Distrito Federal

VII Legislatura

Presente

El 9 de diciembre del 2015 fue turnada a la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, para su análisis y dictamen, la iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se desprende reformar el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), párrafo segundo; y Base Quinta, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 42, en sus fracciones IX, XI, XIX y XX, y 43 del Estatuto de Gobierno, presentada por el diputado Iván Texta Solís, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

La Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 122, Apartado C, Base Primera, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 8, fracción I, 18, 19, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46, fracción I, 48 y 49 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 1, 2, 3, 4, 5, 7, 10, fracciones I y II, 11, 14, 17, fracciones III, IV y V, 18, fracciones II, III, IV y X, 59, 60, fracción II, párrafo I, 61, 62, fracción XXI, 63, 64, 66, 67, 68, 89, 90 y 91 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 1, 2, 3, 4, 28, párrafo I, II, III, IV, V, IX, 30, 31, 32, 33, 36, 37, 41 párrafo II, 85, 86, 88, 90, 91 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, fracción I, II 19 I, X, XI, 34, 35, 42, 43, 44, 46, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 del Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se dio a la tarea de trabajar en el análisis de la propuesta en cuestión, para someter a consideración del pleno de la Asamblea Legislativa el presente dictamen, al tenor del siguiente

Preámbulo

1. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal es competente para conocer de la presente iniciativa con proyecto de decreto, en virtud del cual se desprende reformar el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso C), párrafo segundo; y Base Quinta, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 42, en sus fracciones IX, XI, XIX y XX, y 43 del Estatuto de Gobierno, presentada por el diputado Iván Texta Solís, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Antecedentes

1. El 8 de diciembre de 2015, el diputado Iván Texta Solís, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó ante el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, la iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se pretende reformar el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), párrafo segundo; y Base Quinta, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 42, en sus fracciones IX, XI, XIX y XX, y 43 del Estatuto de Gobierno.

2. El 9 de diciembre de 2015, mediante el oficio número MDPPSOPA/ CSP/ 1536/ 2015, el diputado Víctor Hugo Romo Guerra, presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, turnó para análisis y dictamen a la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias la iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se pretende reformar el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), párrafo segundo; y Base Quinta, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 42, en sus fracciones IX, XI, XIX y XX, y 43 del Estatuto de Gobierno, presentada por el diputado Iván Texta Solís, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

3. Para cumplir en lo dispuesto por los artículos 64, 66 y demás relativos de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 28, 32 y 33 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los integrantes de la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, se reunieron el 28 de enero de 2016, a efecto de analizar y elaborar el dictamen que se presenta al pleno de esta honorable Asamblea Legislativa bajo los siguientes:

Considerandos

Primero. Esta Asamblea Legislativa del Distrito Federal es competente para conocer la presente iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se pretende reformar el artículo 122 apartado C, base primera, fracción V, inciso C) párrafo segundo; base quinta, primera párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 42 en sus fracciones IX, XI, XIX y XX, y 43 del Estatuto de Gobierno, presentada por el diputado Iván Texta Solís, del Grupo Parlamentario del Partido la Revolución Democrática, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1, 7, 10, fracción I; 89, y demás relativos de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 1, 28, 30 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y 1, 3, 4, 8, 9, fracción I, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 y demás relativos del Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Segundo. Que la iniciativa sujeta a análisis, plantea:

“...La concepción jurídico política del Distrito Federal, como capital, entidad híbrida de la federación y sede de los poderes federales, le confiere un carácter sui generis, generador de un trato excluyente, sino es que discriminatorio, distinto al de las demás entidades federativas, cuya autonomía competencial, deriva del principio de exclusión tutelado por el artículo 124 de la Constitución Federal, que por ser el asiento de los Poderes de la Unión, no es beneficiario el Distrito Federal; argumento que carece de sustento jurídico y teórico...”

“...Se requiere evolución orgánica y política del Distrito Federal, a fin de realizar los ajustes y adecuaciones que confieran mayor fuerza y certeza a la función

fiscalizadora, consolidando un régimen autónomo, transparente, congruente con los principios y directrices de la Constitución Federal, que garantice el resarcimiento de la hacienda pública y el oportuno financiamiento de responsabilidades, superando el constante reclamo de establecer un sistema autónomo eficaz que tutele la transparencia y la rendición de cuentas; y que proscriba la corrupción e impunidad...”

“...Se desprende que se delimita un sistema de funciones y competencias en materia de fiscalización pública garante de la transparencia y rendición de cuentas; que el legislador regula como contrapeso de la administración y aplicación de recursos al gasto público...”

“...Siendo cuestionable e injustificable que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, carezca de facultades para legislar en dicho ámbito, situación que atenta a los principios de equidad democrática del Estado federado sirva de ejemplo el manifiesto retraso e incongruencia constitucional que en materia de fiscalización tiene, al contar con un marco competencial restringido por los artículos 74 y 122 de la Carta Magna, que confieren únicamente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, facultades para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal...”

“...Por ello, con esta propuesta de reforma constitucional, se redimensiona el Sistema Federal Mexicano, al otorgarle plena autonomía constitucional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar en la materia de fiscalización y con ello coadyuvar al Sistema Nacional de Fiscalización, como sucede con las entidades federativas en su participación en esta materia...”

Tercero. De la exposición de motivos de la iniciativa en cuestión se desprende que la iniciativa de reforma constitucional con proyecto de decreto por el que se reforman el artículo 122 apartado C, base primera, fracción V, inciso C) párrafo segundo; y base quinta primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 42 en sus fracciones IX, XI, XIX y XX, y 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; realizada por el diputado promovente, es atendible .

Lo anterior en virtud de que esta comisión dictaminadora una vez que se abocó al estudio y análisis exhaustivo de la propuesta encontró que en el numeral CUARTO de su propuesta señala: “Túrnese al Congreso de la Unión, en términos del artículo 122 inciso “C” BASE PRIMERA inciso “O” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del artículo 42, fracción VIII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y del artículo 90 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”.

En este orden de ideas la y los integrantes de esta comisión dictaminadora coinciden en aprobar el presente dictamen, mismo que contendrá la iniciativa realizada por el promovente y que será insertada al presente de manera íntegra a fin de que el Congreso en el momento procesal oportuno y una vez que haya

desahogado el proceso legislativo correspondiente decida sobre la aprobación de la misma.

Lo anterior con base en las siguientes motivaciones y fundamentos de derecho:

Esta Asamblea Legislativa del Distrito Federal está facultada a legislar en materia de lo que expresamente le confiere el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, numeral que en ninguno de sus supuestos señala la facultad de poder legislar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni la del Estatuto de Gobierno ya que dicha facultad se encuentra otorgada al Congreso de la Unión a través del numeral antes señalado que a la letra dice:

“Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, al Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

...

...

...

...

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y

V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

...

...

...

...

...

...

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

Base Primera. Respecto a la Asamblea Legislativa:

...

...

...

V. Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al jefe de gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Al señalar las remuneraciones de servicios públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Los órganos del Distrito Federal, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en su Estatuto de Gobierno, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Distrito Federal, establezcan las disposiciones del Estatuto de Gobierno y legales aplicables.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al jefe de gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del jefe de gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al jefe de gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 155 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la entidad de fiscalización del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción VI del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa a más tardar el 30 de abril. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea.

Los informes de auditoría de la entidad de fiscalización del Distrito Federal tendrán carácter público.

El titular de la entidad de la entidad de fiscalización Distrito Federal será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa por periodos no menores a siete años y deberán contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades;

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al jefe de gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad;

f) expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al o) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) al m) hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumieran, respectivamente, para jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales;

- g) Legislar en materia de administración pública local, régimen interno y de procedimientos administrativos;
- h) Legislar en las materias civiles y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;
- i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;
- j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre exploración, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;
- l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;
- m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal;
- n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa;
- ñ) Legislar en materia del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados del Distrito Federal, así como en materia de organización y administración de archivos, de conformidad con las leyes generales que expida el Congreso de la Unión, para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. El Distrito Federal contará con un organismo autónomo, imparcial y colegiado responsable de garantizar el derecho de acceso a la información, imparcial y colegiado responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como plena autonomía técnica, de gestión, y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y su organización interna;
- o) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;

p) Para establecer en ley los términos y requisitos para que los ciudadanos del Distrito Federal ejerzan el derecho de iniciativa ante la propia Asamblea; y

q) Las demás que se le conferían expresamente en esta Constitución.

...

I y II. ...

...

I y II...

...

...

...

I a VI...

...

...

...

...

...

...

...

...

...”

Por lo anteriormente expuesto y fundado, la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII legislatura .con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1, 7, 10 fracción I y XXVII, 89, y los demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y 1, 3, 4, 8, 9 fracción I, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 y demás relativos del Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,

Resuelve

Primero. Se aprueba la iniciativa de iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se pretende reformar el artículo 122 apartado C, base primera, fracción v, inciso c), párrafo segundo; y base quinta, primera párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 42, en las fracciones IX, XI, XIX, y XX, y 43 del Estatuto de Gobierno, presentada por el diputado Iván Texta Solís, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, para ser remitida a la Cámara de Diputados en los siguientes términos:

Iniciativa con proyecto decreto por el que se reforman el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, incisos C), y E); Base Quinta, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42, fracciones IX, XI, XIX y XX; 43, y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Diputado Víctor Hugo Romo Guerra

Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

VII Legislatura

Presente

El suscrito diputado Iván Texta Solís integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática con fundamento en lo dispuesto en los artículos 113, segundo párrafo, 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, incisos g), h), i), j), k) y l) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 42, fracciones XI, XII, XIII, XIV, XV y XVI y 46, fracción I, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; artículo 10, fracción I y 17, fracción IV, de la Ley Orgánica; y artículo 85, fracción I, del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se permite poner a consideración del pleno de esta Asamblea Legislativa la presente: iniciativa de reforma constitucional con proyecto de decreto por el que se reforman el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), párrafo segundo; y e); Base Quinta, Primer Párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 42, fracciones IX, XI, XIX y XX, y 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La concepción jurídico política del Distrito Federal, como capital, entidad híbrida de la federación y sede de los Poderes federales, le confiere un carácter sui generis, generador de un trato excluyente, sino es que discriminatorio, distinto al de las

demás entidades federativas, cuya autonomía competencial, deriva del principio de exclusión tutelado por el artículo 124 de la Constitución federal, que por ser el asiento a los Poderes de la Unión, no es beneficiario el Distrito Federal; argumento que carece de sustento jurídico y teórico, para pretender invocarlo como premisa para aislarlo del goce de un régimen constitucional idéntico al de los demás miembros del pacto federal; máxime, que no se obstaculiza el eficaz funcionamiento de los Poderes federales, con quienes puede y debe concurrir bajo el respeto democrático institucional; principio que, de conformidad con la división de poderes tradicional y contemporánea, prevalece en todo Estado, bajo la óptica de integración democrática y el diseño institucional que responda a las necesidades de una ciudad cuya composición social, económica y geopolítica, afronta los mismos retos que el resto del país.

La evolución estructural constitucional de las instituciones de gobierno del Distrito Federal, se ha consolidado paulatinamente a partir de las reformas constitucionales de 1993 y 1996, que generaron el surgimiento de su propio órgano legislativo, con competencia restringida, situación que obstaculiza su equilibrio democrático y eficacia gubernamental, siendo necesario dotarlo de autonomía, respetando, el papel que desempeña como capital federal y sede de los Poderes de la Unión.

Autonomía que no consolida, a pesar del avance significativo que han representado las iniciativas de reformas constitucional respecto de la concepción y conformación del Distrito Federal, al reservarse la federación de facultades en materias que deben ser ejercidas por los órganos locales de gobierno; lo que notoriamente refleja un desfase conservador teórico práctico que riñe con las teorías del neofederalismo contemporáneo.

Se requiere evolución orgánica y política del Distrito Federal, a fin de realizare los ajustes y adecuaciones que confieran mayor fuera y certeza a la función fiscalizadora, consolidando un régimen autónomo, transparente, congruente con sus principios y directrices de la Constitución Federal, que garantice el resarcimiento de la hacienda pública y el oportuno fincamiento de responsabilidades, superando, el constante reclamo de establecer un sistema autónomo eficaz que tutele la transparencia y la rendición de cuentas; y que proscriba la corrupción e impunidad.

Del estudio conjunto, armónico y sistemático de los artículos 73, 74, 79, 116, 122, sexto párrafo, inciso C), Base Primera, fracción V, incisos b), c) y e), y 134, primer párrafo; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que, se delimita un sistema de funciones y competencias en materia de fiscalización Pública garante de la transparencia y rendición de cuentas; que el Legislador regula como contrapeso de la administración y aplicación de recursos al gasto público; consecuentemente, podemos afirmar que, la atribución de fiscalizar y evaluar, se traduce en la revisión de la cuenta pública como instrumento destinado a comprobar el uso correcto de los recursos públicos autorizados en el presupuesto de egresos, brindando elementos al Legislativo,

para formular un juicio crítico, imparcial y objetivo, de la obra realizada por el ejecutor del presupuesto, señalándole las deficiencias si las hubiere, pero además y en forma principal establecer si existió un desbordamiento en gastos no autorizados; es por ello que el artículo 74, fracción VI, de la Constitución federal, determina que el objeto de la revisión de la Cuenta Pública radica en evaluar los resultados de gestión financiera, comprobar si se ajustó a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, por ello, la función que realizan las entidades de fiscalización superior, persigue, como fin inmediato verificar si se cumplió estrictamente con las disposiciones del presupuesto de egresos, y como fin mediato garantizar a los gobernados que los recursos públicos están siendo manejados con pulcritud y destinados al bienestar de la población, por lo tanto, la función de Fiscalización, radica en revisar y verificar que el Presupuesto de Egresos, hay sido ejercido por las instancias públicas y privadas que recibieron recursos públicos con:

A) Eficiencia, es decir, que se emplearon los menores costos y se maximizaron los beneficios, utilizando los mejores medios para alcanzar los fines.

B) Eficacia, al satisfacer plenamente los objetivos del presupuesto con el empleo correcto de los recursos autorizados.

C) Economía, al ejercerlos y administrarlos con racionalidad, austeridad, de modo transparente tanto en sus procedimientos como en los resultados, fomentando su máxima publicidad y honradez.

Función que debe ejercerse con imparcialidad, legalidad, objetividad, definitividad y confiabilidad; y que concluye con la entrega del Informe de Resultados; instrumento que conforma al crisol de auditorías practicadas, dictámenes de revisión, apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos públicos, la verificación del desempeño en el cumplimiento de los programas y observaciones que la Entidad Fiscalizadora haya realizado.

Como se desprende del texto constitucional y de nuestra conformación como federación, concurrente tres ámbitos de fiscalización, el reservado a favor de la Auditoría Superior de la Federación, regulado básicamente por el artículo 79 de la Constitución federal, el previsto para las entidades federativas en términos de los artículos 116 y 124 del citado ordenamiento; tanto el federal, como el de los estados, han evolucionado a la par y en algunos casos de Querétaro y Veracruz, que regulan la autonomía constitucional plena; sin embargo el más desfasado es el del Distrito Federal, que hoy en día demanda congruencia entre el marco competencial y funcional de sus instituciones y los lineamientos de la Constitución federal, sirva de ejemplo, el hecho que a nivel nacional, sólo en el Distrito Federal la Cuenta Pública se presenta hasta junio, como se desprende del cuadro comparativo que a continuación se expone:

ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO
Morelos. Tlaxcala.	Aguascalientes Baja California. Sur Durango. Guerrero. Nayarit. Querétaro. San Luis Potosí Zacatecas.	Baja California. Coahuila. Chihuahua. Guanajuato. Hidalgo. Jalisco Michoacán. Nuevo León. Quintana Roo. Sinaloa. Tabasco. Yucatán.	Campeche. Colima. Chiapas. Oaxaca. Sonora Tamaulipas.	Edo. de México. Puebla. Veracruz.	Distrito Federal.

Siendo cuestionable e injustificable, que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, carezca de facultades para legislar en dicho ámbito, situación que atenta a los principios de equidad democrática del Estado federado, sirva de ejemplo el manifiesto retraso e incongruencia constitucional que en materia de fiscalización tiene, al contar con un marco competencial restringido por los artículos 74 y 122 de la Carta Magna, que confieren únicamente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, facultades para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal, lo que le priva de las atribuciones previstas en los artículos 79 y 116 de nuestra Ley Suprema, la realidad demanda impulsar una reforma con el propósito expreso de que técnica, jurídica y administrativamente se consolide de la función fiscalizadora con una presencia más activa y directa en los proceso de revisión de la Cuenta Pública, al garantizar un desempeño más exhaustivo, con resultados eficaces; asegurando la rendición responsable y rigurosa de la gestión pública.

En virtud de lo anterior, es que se propone reformar el artículo 122 de la Constitución federal a efecto que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, salvaguarde la protección de los recursos públicos, fomentando la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de la hacienda pública, legislando en el ámbito de su competencia en los términos de entrega de la Cuenta Pública, e Informe de Resultados de conformidad con la revisión de la Cuenta Pública federal, como sucede con las demás entidades federativas; en virtud que actualmente a nivel federal la cuneta pública se presenta el 30 de abril, concluye a más tardar el 31 de octubre del año siguiente y el Informe de Resultados se entrega a más tardare el 20 de febrero del año siguiente; en tanto que en el Distrito Federal la Cuenta Pública deber ser enviada en los primeros diez días del mes de junio y el informe de resultados se presenta el 15 de julio del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública; en el ámbito federal, el proceso de revisión de la cuenta comprende seis meses y el relativo a la entrega del Informe de Resultados tres meses con veinte días, que suman un total de nueve meses veinte días; mientras que en el Distrito Federal el proceso de la revisión de la Cuenta Pública y entrega del Informe de Resultados abarca aproximadamente 13 meses

entre ambos procesos de revisión de la Cuenta Pública, lo que se traduce en un desfase que impacta, entre otros aspectos. En los términos de prescripción de las acciones de finamiento de responsabilidades y emisión de observaciones y recomendaciones.

El fortalecimiento institucional de las entidades de fiscalización superior como factor de equilibrio en nuestro régimen de división de poderes logrará en la medida en que se fortalezca su autonomía la profesionalización, control y transparencia pública; como lo estableció en su momento en 1977 la “Declaración de Lima de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”, Intosai, instrumento que determinó “que el cumplimiento efectivo y eficaz de los mandatos legales y constitucionales de las entidades de fiscalización, sólo puede llevarse a cabo si son independientes y están protegidas contra influencias externas; atributo que como mínimo debe ser funcional, organizativo, estar garantizado constitucionalmente, a favor tanto de la institución, como a favor de sus miembros y funcionarios, a fin que su actuar se blinde de injerencias externas que vulneren la imparcialidad de su criterio técnico profesional; independencia que debe abarcar el aspecto financiero, pues es necesario poner a disposición de las entidades de fiscalización los medios financieros necesarios a fin de que cumplan sus funciones con total responsabilidad e independencia”, premisa adoptada en 2001, como parte de las decisiones del XVII Congreso del Intosai, en Seúl, Corea, al determinar que las Entidades de Fiscalización “solo pueden realizar sus cometidos si son independientes de la institución fiscalizada y están protegidas contra influencias externas, por lo que dicha independencia debe ser garantizada por Ley”, antecedente de la “declaración de México durante el XIX Congreso de la Intosai, instrumento que por acuerdo del XX Simposio de Intosai, se acordó publicar y distribuir bajo el título “Declaración de México sobre independencia”, que establece como principios que garantizan la Independencia de las Entidades de fiscalización los siguientes:

*1) la legislación apropiada y eficaz, 2) la seguridad en el cargo e inmunidad de sus miembros, 3) mandatos amplios y facultades discrecionales para el cumplimiento de sus funciones, 4) acceso irrestricto a la información, 5) derecho y obligación de informar sobre sus labores, 7) mecanismos eficaces de seguimiento a las recomendaciones emitidas y 8) autonomía financiera, gerencial y administrativa, y disponibilidad de recursos apropiados.”

Principios que la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, AC, Asofis, hace suyos en abril de 2009 a través de la Declaración de Zacatecas, conformada por los siguientes postulados:

Primero. Transición de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) con autonomía técnica y de gestión a organismos constitucionalmente, autónomos.

Segundo. Fortalecer la autonomía técnica y de gestión de las EFS mediante reformas legislativas.

Tercero. Fortalecer la autonomía de las EFS mediante la seguridad en el cargo de los titulares de las entidades de fiscalización superior.

Cuarto. Autonomía de la EFS en la elaboración, ejecución y seguimiento del programa anual de auditorías.

Quinto. Fortalecer la autonomía de las EFS mediante el acceso, irrestricto a la información en posesión de los sujetos auditados.

Sexto. Fortalecer la autonomía de las EFS mediante la transparencia y acceso a la información.

Séptimo. Fortalecer la autonomía de las EFS mediante la publicación de los informes de resultados.

Octavo. Autonomía de las EFS para el fincamiento de responsabilidades administrativas y resarcitorias.

Noveno. Fortalecer la autonomía financiera y gerencial/administrativa de las EFS.

Décimo: Fortalecer la autonomía de las EFS mediante la rendición de cuentas a la sociedad ser sujetos de fiscalización.

Décimo Primero. Fortalecer la autonomía de las EFS mediante la implementación de códigos de ética profesional.

Contexto que busca garantizar la potestad de las Entidades de Fiscalización de regular su funcionamiento interno sin interferencia externa que inhiba su funcionamiento; y la libertad para determinar, atender, resolver y decidir las prácticas que adoptará en el cumplimiento y ejercicio de la función encomendada.

Como lo confirmó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer que “la revisión de las cuentas públicas es una tarea preponderantemente técnica para la que no se requiere de conocimientos especializados en materia de auditoría...” confiriéndole el carácter de documento inspirador de la independencia en materia de auditoría a la Declaración de Lima, lo que le otorga a dicho instrumento el carácter de fuente de la autonomía que deben gozar constitucionalmente las entidades de fiscalización superior.

Por ello, con esta propuesta de reforma constitucional se redimensiona el sistema federal mexicano, al otorgarle plena autonomía constitucional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar en materia de fiscalización y con ello coadyuvar al sistema nacional de fiscalización, como sucede con las entidades federativas en su participación en esta materia.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de este honorable pleno, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma

Primero. El artículo 122, Apartado E, Base Primera, fracción V, incisos c) y e), párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Base Primera, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Texto vigente	Propuesta
<p>C) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la entidad de fiscalización del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción VI del artículo 74, en lo que sean aplicables.</p> <p><i>Párrafo reformado DOF 07-05-2008</i></p> <p>La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa a más tardar el 30 de abril. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea.</p> <p><i>Párrafo reformado DOF 27-05-2015</i></p>	<p>C)</p> <p>.....</p> <p>La Asamblea legislativa legislará los términos y condiciones en que se deberá ser entregada la cuenta pública del año anterior, así como el plazo en que debe ser entregado el Informe de Resultados y concluida la Revisión de la Cuenta Pública. Plazos, que al igual que los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea; la ampliación no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Entidad de Fiscalización del Distrito Federal, contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del</p>

<p>Los informes de auditoría de la entidad de fiscalización del Distrito Federal tendrán carácter público.</p> <p><i>Párrafo adicionado DOF 27-05-2015</i></p> <p>El titular de la entidad de fiscalización del Distrito Federal será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.</p>	<p>informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública, el cuál tendrá el carácter de público, debiendo garantizar la entidad de fiscalización su reserva, hasta en tanto no se rinda.</p>
<p></p>	<p>d)....</p>
<p>e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y</p>	<p>e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la Entidad de Fiscalización del Distrito Federal, la cuál gozará de autonomía técnica y presupuestaria. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad,</p>

<p>resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad;</p> <p><i>Inciso reformado DOF 07-05-2008, 27-05-2015</i></p>	<p>anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.</p> <p>Los Poderes de la Unión, de las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas otorgarán a la Entidad de Fiscalización Superior del Distrito Federal los auxilios que requieran para el ejercicio de sus funciones y, en su caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proponer información y documentación que soliciten las entidades de fiscalización superior, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades</p>
<p></p>	<p>y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.</p>

Base Segunda a Base Cuarta

<p>BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública del Distrito Federal o al patrimonio de los entes públicos del Distrito Federal.</p> <p>.....</p>	<p>BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares con autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal y fincar Responsabilidades derivadas de la Fiscalización Pública, contando para tal efecto con legitimidad procesal los Órganos Internos de Control y la Auditoría Superior de la Ciudad de México.</p>
---	--

Segundo. Se reforma el artículo 42 en sus fracciones IX, XI, XIX y XX del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para quedar como sigue:

“Artículo 42. ...

I. a VIII. ...

IX. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;	IX. De conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la Entidad de Fiscalización del Distrito Federal y el presupuesto, la contabilidad, el gasto público del Distrito Federal y Auditoría Gubernamental;
XI. Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;	XI. Legislar en materia de Administración Pública Local, su régimen interno, de procedimientos administrativos y en materias de fiscalización y Auditoría pública;
XIX. Revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables;	XIX. Recibir de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, el informe de resultados que emita con motivo de la Revisión de la Cuenta Pública del año anterior que remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos de la Constitución Federal, este Estatuto y demás disposiciones aplicables.
XX. Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados	XX. Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados
de dichos análisis, se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea;	de dichos análisis, se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Auditoría Superior de la Ciudad de México.

X. ...

XII. a XVIII. ...

XXI. a XXX. ...

Tercero. Se reforma el artículo 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para quedar como sigue:

<p>ARTÍCULO 43.- Para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa. La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las</p>	<p>Artículo 43.- la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica y por la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México. La revisión de la Cuenta Pública, tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si del examen que realice la Auditoría Superior de la Ciudad de México, aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos</p>
<p>responsabilidades de acuerdo a la ley. La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Artículo reformado DOF 04-12-1997</p>	<p>realizados, se determinarán y fincarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en los términos que para tal efecto legisle la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p>

Atentamente

Diputado Iván Texta Solís

Dado en el recinto legislativo de Donceles de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a 1 de diciembre de 2015.

Segundo. Túrnese el presente dictamen a la Mesa Directiva y a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para los efectos a que se refieren los artículos 28; 32 y 33 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Dado en el Recinto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a los 25 días del mes de febrero de dos mil dieciséis.

La Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias

Diputados: José Manuel Ballesteros López (rúbrica), Dunia Ludlow Deloya (rúbrica), Raúl Flores García, Juan Gabriel Corchado Acevedo (rúbrica), José Manuel Delgadillo Moreno José Manuel.